



ПОЛИТ

А. В. Стародубцев

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ В РОССИЙСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ: ДЕПУТАТЫ-ОДНОМАНДАТНИКИ КАК БЮДЖЕТНЫЕ ЛОББИСТЫ¹

¹ Автор благодарит профессора факультета политических наук и социологии ЕУСПб В. Гельмана за помощь в подготовке данной статьи.

² Elazar 1987: 12.

Федеративная форма государственного устройства предполагает право региональных органов власти самостоятельно принимать решения в рамках своей компетенции и участвовать в принятии решений на общенациональном уровне (в рамках как совместных предметов ведения, так и предметов ведения федерального центра). Д. Элазар описал такую систему формулой «самоуправление плюс разделенное правление»². Но региональные органы зачастую способны оказывать влияние и на принятие тех решений, которые относятся к сфере полномочий федеральной власти. Для этого существуют различные формы представительства региональных интересов на общенациональном уровне. Их наличие выгодно как регионам, так и федеральному центру. Для первых такое представительство — способ продвижения своих интересов; что же касается федерального центра, то взаимодействие с субъектами федерации, с одной стороны, позволяет ему контролировать деятельность региональных органов власти и вырабатывать наиболее эффективно работающие на региональном уровне решения, а с другой — выступает важным каналом обратной связи.

Федеративные реформы 2000-х годов в России привели к централизации процесса принятия политических решений в стране. Заявляя о необходимости создания условий для полноценной реализации региональными органами власти своих полномочий, федеральный центр постепенно ограничивал их самостоятельность³. Одновременно происходило сужение и экономической автономии субъектов Федерации⁴. Отсюда — резкое повышение значимости представительства региональных интересов на федеральном уровне, по сути превратившегося в единственный способ влияния регионов на выработку политического курса⁵.

Как известно, представительство региональных интересов на федеральном уровне может осуществляться как по формальным, так и по неформальным каналам. Каналы первого типа закреплены законодательством и предполагают ту или иную степень подотчетности, а потому их функционирование достаточно прозрачно. Напротив, неформальные каналы, будучи основаны на персональных связях и неявном «торге» между региональными и федеральными элитами, абсолютно непрозрачны, и судить о происходящем в их рамках можно только по

³ Гельман 2006.

⁴ Швецов 2008: 6—7; Чернявский, Вартапетов 2003.

⁵ Под политическим курсом в данном случае понимается «совокупность мер, направленных на достижение тех или иных целей в некой области» (подробнее см. Федоров 2003: 72—74).

косвенным и с трудом проверяемым данным. В силу этого в настоящей статье речь пойдет исключительно о формализованных механизмах представительства региональных интересов.

Любое более или менее крупное государство, вне зависимости от формы территориального устройства, обладает определенным набором формализованных механизмов регионального представительства. К таким механизмам можно отнести:

- двухпалатный парламент с особой палатой для представителей регионов;
- присутствие депутатов от регионов в нижней (или единственной) палате парламента;
- участие представителей регионов в работе консультативных комиссий при общенациональных органах власти;
- региональные представительства при главе государства или при правительстве.

Функционирование подобных институтов на российской почве пока изучено довольно слабо. Прежде всего это относится к деятельности региональных представительств при президенте и правительстве России и консультативных комиссий при общенациональных органах власти. Мало внимания уделяется Совету Федерации, особенно после реформы 2000 г., когда заседавшие там выборные губернаторы и главы региональных законодательных собраний были заменены их назначенными представителями⁶. Немного лучше обстоит дело и с Государственной Думой РФ. Авторы большинства работ, посвященных нижней палате российского парламента, делают упор на формально-юридические аспекты ее функционирования⁷ либо на анализ межфракционного взаимодействия⁸. Крайне редко можно встретить труды, где затрагивается вопрос о влиянии внутрипарламентских лоббистских структур на законотворческий процесс и принятие решений, но и в них речь идет исключительно о парламентских фракциях и депутатских группах⁹. Другие же типы лоббистских структур, существующих внутри Государственной Думы, остаются неисследованными. Предпринятая ниже попытка проанализировать эффективность лоббирования депутатами Госдумы интересов своих регионов призвана отчасти заполнить этот пробел.

⁶ Впрочем, как отмечает Н. Петров, и до 2000 г. Совет Федерации не получал «в работах политологов... того внимания, которого заслуживает» (Петров 2000: 39).

⁷ См., напр. Авакьян 1999; Парламентское право 2000.

⁸ См., напр. Remington 2001.

⁹ Алескеров и др. 2003; Согласованность 2005.

Методология анализа

С момента своего создания и до декабря 2007 г. Государственная Дума РФ формировалась по смешанной несвязанной избирательной системе: 225 депутатов избирались по пропорциональной системе в едином общефедеральном округе, а остальные 225 — в одномандатных округах по системе простого большинства. Согласно российскому законодательству, одномандатные округа должны были нарезаться таким образом, чтобы каждый регион имел как минимум один избирательный округ и границы округов не пересекали границ субъектов РФ. Подобные правила нарезки округов позволяют предположить, что избиравшаяся

по одномандатным округам часть парламента служила механизмом представительства в Думе региональных интересов. В то же время их неизбежным следствием были заметные диспропорции в представительстве: на практике депутаты от малых по численности населения регионов (прежде всего от автономных образований) представляли в парламенте намного меньше избирателей, чем депутаты от крупных.

Теоретически в качестве региональных представителей можно рассматривать и депутатов, прошедших в парламент по списку от региональной группы в рамках пропорциональной системы. Будучи связаны обязательствами по отношению к партии, по списку которой баллотировались, эти депутаты вместе с тем должны отстаивать интересы избравшего их региона, ибо от этого зависит уровень поддержки в нем соответствующей партии. Однако их связь с регионами выражена не столь четко, как у одномандатников, и носит скорее опосредованный характер.

Несмотря на отказ от избрания депутатов по одномандатным округам, изучение этого канала представительства региональных интересов имеет не только историческое значение. Ведь если предположение о выполнении одномандатниками функций региональных лоббистов соответствует действительности, то такой отказ неминуемо должен отразиться на всей системе отношений между центром и регионами и повлечь за собой становление неких новых форм регионального представительства.

Чтобы оценить роль данного канала представительства региональных интересов, нужно изучить то влияние, которое оказывали депутаты-одномандатники на принятие решений, касающихся регионов, но относящихся к предметам ведения федерального центра. Особого внимания в этом плане заслуживает система межбюджетных отношений, в рамках которой общенациональное правительство осуществляет руководство региональным развитием, и в первую очередь такой ее элемент, как *межбюджетные финансовые трансферты, перечисляемые в региональные бюджеты из бюджета федерального*. Дело в том, что, хотя федеральный бюджет и федеральные фонды регионального развития находятся в ведении Российской Федерации, сам бюджет принимается Государственной Думой, которая вправе по своему усмотрению менять те или иные его показатели, а значит, депутаты нижней палаты могут влиять на объем направляемых в регионы средств.

Исходя из приведенных выше соображений, я сосредоточился на исследовании влияния депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным округам, на объем финансовых средств, безвозмездно перечисляемых в региональные бюджеты. В качестве оснований для гипотезы были использованы степень конкурентности в нижней палате федерального парламента и характер взаимоотношений между парламентом и исполнительной властью (конкуренция/сотрудничество). Ввиду того, что в настоящее время в агрегированной и доступной форме имеется информация только по федеральным бюджетам за 1998—

2007 г., мною были проанализированы три созыва Государственной Думы — второй (1995—1999), третий (1999—2003) и четвертый (2003—2007).

¹⁰ Гельман 2002: 19—24.

¹¹ Там же: 23.

Государственная Дума второго созыва, большинство в которой имели левые силы (КПРФ, Аграрная депутатская группа, группа «Народовластие»), на протяжении почти всего периода своей работы находилась в конфликте с исполнительной властью¹⁰. Однако после экономического кризиса 1998 г. председателем правительства стал Е.Примаков, который, будучи компромиссной фигурой, заручился поддержкой практически всей нижней палаты¹¹. Это позволило ему, укротив региональных и отраслевых лоббистов, взять курс на проведение жесткой бюджетной политики.

Результаты парламентских выборов 1999 г. привели к созданию в парламенте неустойчивого большинства сторонников президента, что открывало возможности для торга не только перед периодически поддерживавшими «партию власти» правыми фракциями («Яблоко» и СПС), но и перед депутатами, избранными в одномандатных округах. В этих условиях Государственная Дума превращалась в относительно самостоятельного политического актора, способного влиять на принятие важнейших решений в стране. Наконец, Государственная Дума четвертого созыва, где абсолютное большинство получила «Единая Россия», оказалась полностью подконтрольна исполнительной власти, фактически утратив всякую политическую субъектность.

Учитывая вышесказанное, можно выдвинуть гипотезу, что наиболее активно влияли на бюджетные показатели депутаты Госдумы третьего созыва, в то время как влияние депутатов Госдум второго и четвертого созывов было ограниченным.

Для проверки этой гипотезы мною были сконструированы зависимая и две независимые переменные. В качестве зависимой переменной выступал объем федеральных трансфертов, перечислявшихся в регионы, в расчете на душу населения. Описательная статистика по зависимой переменной приведена в табл. 1.

Таблица 1 Описательная статистика по зависимой переменной (в рублях)

Год	Интервал значений	Среднее значение	Стандартное отклонение
1998	0,001—7,3	0,77	1,24
1999	0—19,47	1,5	3,49
2000	0—32,02	2,24	4,93
2001	0,21—38,2	3,6	6,3
2002	0—51,26	4,94	8,36
2003	0,43—56,96	5,77	9,62
2004	0,42—65,9	6,17	10,41
2005	0—181,9	9,24	23,1
2006	0—213,64	11,68	32,9

¹² В зависимости от численности населения оно варьировало от одного (в большинстве регионов) до 15-ти (в Москве).

¹³ Голосов, Шевченко 2002; Шевченко 2007.

В качестве независимых использовались переменные, характеризующие лоббистский потенциал регионов в парламенте. Первая переменная — число представляющих регион депутатов-одномандатников¹². Выделяя эту переменную, я исходил из допущения, что регионы, представленные в парламенте большим количеством депутатов, обладают большими лоббистскими возможностями, так как, вступая в торг за трансферты, способны предложить в обмен поддержку каких-то иных законопроектов. Конечно, это допущение верно только в том случае, если предположить, что в ходе борьбы за федеральные трансферты все депутаты-одномандатники отстаивают интересы того региона, от которого избраны. Однако данное предположение кажется вполне обоснованным: будучи рационально нацелены на переизбрание, депутаты этого типа должны действовать во благо избравшего их округа¹³.

Вторая переменная — степень влияния депутатов, избранных от того или иного региона, находящая отражение в их формальном статусе. Поскольку при подготовке проекта бюджета на следующий финансовый год активно задействован парламентский комитет по бюджету и налогам, логично предположить, что члены этого комитета имеют больше возможностей влиять на закрепленные в бюджете параметры, нежели члены других думских комитетов. При этом особую роль играет руководство данного комитета. Способно повлиять на параметры бюджета, касающиеся тех или иных направлений расходования средств, и руководство других комитетов. Так, средства, которые должны быть направлены на финансирование социальных программ, обсуждаются на заседании комитета по труду и социальной политике. Но наибольшее влияние на принятие законопроектов оказывает руководство Госдумы в лице председателя палаты и его заместителей.

С учетом приведенных соображений каждому депутату, избранному по одномандатному округу, можно приписать свой «вес» в парламенте. Степень влияния депутатов в зависимости от их статуса отражена в *табл. 2*.

Таблица 2 Показатели влияния депутатов Государственной Думы РФ, избранных в одномандатных округах

<i>Статус</i>	<i>Вес</i>
Зам. председателя ГД	3
Председатель комитета по бюджету и налогам	3
Зам. председателя комитета по бюджету и налогам	3
Председатель комитета ГД (кроме комитета по бюджету и налогам)	2
Зам. председателя комитета ГД (кроме комитета по бюджету и налогам)	1
Член комитета по бюджету и налогам	1
Другие депутаты	0

Таким образом, лоббистский потенциал региона в Государственной Думе определяется количеством представляющих его одномандатников с учетом их статусов. Поэтому в анализ поочередно были включены две независимые переменные: (1) количество депутатов-одномандатников, представляющих каждый регион; (2) их суммарный лоббистский потенциал (СЛП). В качестве контрольной переменной использовалась численность населения соответствующего региона, так как этот показатель оказывает прямое влияние на остальные независимые переменные. Описательная статистика по независимым переменным приведена в *табл. 3*.

Таблица 3 Описательная статистика по независимым переменным

<i>Переменная</i>	<i>Год</i>	<i>Интервал значений</i>	<i>Среднее значение</i>	<i>Стандартное отклонение</i>
Количество депутатов от региона, избранных в одномандатных округах	1995	1—15	2,54	2,33
	1999	1—15	2,52	2,38
	2003	1—15	2,54	2,36
СЛП	1995	1—32	4,03	4,35
	1999	1—34	4,25	4,77
	2003	1—24	4,26	3,86
Численность населения региона	1995	20 277 — 9 085 457	1693475	1540556
	1999	39 026 — 9 783 242	1833570	1606291
	2003	39 678 — 10 386 903	1802942	1636716

В анализ были включены все субъекты Федерации, кроме Чеченской республики, информации по которой недостаточно: 88 региональных случаев в период с 1998 по 2005 г. и 87 — в 2006 г., что связано с объединением Пермской области и Коми-Пермяцкого АО в Пермский край. Основные источники получения данных — официальные сайты Федерального казначейства, Государственной Думы и Федеральной службы государственной статистики.

Результаты анализа

Регрессионный анализ, в котором зависимой переменной выступает объем федеральных трансфертов, переданных в региональный бюджет, в расчете на душу населения, а независимой — количество региональных представителей, избранных в одномандатных округах (см. *табл. 4*), показывает, что на протяжении всего исследуемого периода численность представителей региона в Госдуме влияла на получение им федеральных трансфертов: чем большим числом одномандатников обладал тот или иной регион, тем больший объем трансфертов на душу населения он получал из федерального бюджета. При этом следует обратить внимание на обратную зависимость между численностью населения и федеральными трансфертами (коэффициент первого пока-

Таблица 4 Влияние количества региональных представителей на объем федеральных трансфертов

Год	Показатели	Уровень значимости/ Коэффициент	R-square
1998	Количество представителей	*** / 0,74	0,27
	Численность населения	*** / -0,000	
1999	Количество представителей	*** / 2,06	0,22
	Численность населения	*** / -0,000	
2000	Количество представителей	*** / 4,34	0,29
	Численность населения	*** / -0,000	
2001	Количество представителей	*** / 4,10	0,28
	Численность населения	*** / -0,000	
2002	Количество представителей	*** / 5,47	0,29
	Численность населения	*** / -0,000	
2003	Количество представителей	*** / 6,35	0,28
	Численность населения	*** / -0,000	
2004	Количество представителей	*** / 6,73	0,28
	Численность населения	*** / -0,000	
2005	Количество представителей	*** / 13,25	0,17
	Численность населения	*** / -0,000	
2006	Количество представителей	*** / 16,47	0,13
	Численность населения	*** / -0,000	

* $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

зателя хотя и очень мал, но имеет отрицательное значение). Подобная зависимость позволяет предположить, что в наиболее выигрышном положении в Думе оказывались «перепредставленные» регионы. Однако прежде чем анализировать состав этих регионов, необходимо обратиться к результатам регрессионного анализа, проверяющего влияние суммарного лоббистского потенциала региональных депутатов (см. табл. 5).

Как видно из приводимых в табл. 5 данных, в период с 1998 по 2004 г. суммарный лоббистский потенциал региональных депутатов оказывал заметное влияние на распределение федеральных трансфертов. При этом в выигрышном положении находились «перепредставленные» регионы. Однако в 2005–2006 гг. значимость данного фактора существенно снизилась.

Чтобы убедиться в обоснованности вывода о выигрышном положении «перепредставленных» регионов, целесообразно провести дополнительный анализ. Для этого прежде всего нужно определить степень представленности регионов в Государственной Думе. Количество

Таблица 5 Влияние суммарного лоббистского потенциала региональных депутатов на объем федеральных трансфертов

Год	Показатели	Уровень значимости/ Коэффициент	R-square
1998	СЛП	*** / 0,19	0,23
	Численность населения	*** / -0,000	
1999	СЛП	*** / 0,5	0,18
	Численность населения	*** / -0,000	
2000	СЛП	** / 0,7	0,17
	Численность населения	*** / -0,000	
2001	СЛП	*** / 1,05	0,22
	Численность населения	*** / -0,000	
2002	СЛП	*** / 1,36	0,22
	Численность населения	*** / -0,000	
2003	СЛП	*** / 1,61	0,22
	Численность населения	*** / -0,000	
2004	СЛП	*** / 1,74	0,22
	Численность населения	*** / -0,000	
2005	СЛП	- / 1,14	0,08
	Численность населения	* / -0,000	
2006	СЛП	- / 1,08	0,05
	Численность населения	- / -0,000	

* $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

¹⁴ Показатели не включенных в списки регионов находятся в интервале от -0,5 до 0,5.

депутатских мандатов, распределявшихся в 1993—2007 гг. в том или ином регионе, зависело от численности избирателей, проживавших на его территории. Разделив общее число избирателей в стране на 225 распределяемых мандатов, мы получим идеальное число избирателей, представляемых одним депутатом. В свою очередь, число избирателей в каждом регионе укажет нам на идеальное число мандатов в данном регионе. Арифметическая разница между реальным и идеальным числом мандатов и образует показатель представленности региона в нижней палате парламента. Отрицательный показатель фиксирует то количество мандатов, которое рассматриваемый регион недополучал в ходе распределения одномандатных округов, положительный — то, что было получено им сверх «идеального» числа. Произведя соответствующие расчеты, можно составить списки самых «недопредставленных» и самых «перепредставленных» в Думе регионов. Приводимые в табл. 6 и 7 списки отражают ситуацию на момент проведения парламентских выборов 2003 г.¹⁴

Таблица 6 Самые недопредставленные регионы

<i>Наименование региона</i>	<i>Степень представленности</i>
Иркутская область	-0,70
Татарстан	-0,69
Курганская область	-0,61
Челябинская область	-0,58
Республика Коми	-0,58
Томская область	-0,56
Владимирская область	-0,55
Астраханская область	-0,54
Московская область	-0,54
Калининградская область	-0,54
Мурманская область	-0,52
Красноярский край	-0,51
Удмуртия	-0,51

Таблица 7 Самые перепредставленные регионов

<i>Наименование региона</i>	<i>Степень представленности</i>
Калмыкия	0,57
Тыва	0,67
Ингушетия	0,67
Магаданская область	0,70
Республика Алтай	0,71
Еврейская автономная область	0,72
Коми-Пермяцкий АО	0,80
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,82
Агинский Бурятский АО	0,90
Чукотский АО	0,91
Ненецкий АО	0,93
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	0,93
Корякский АО	0,96
Эвенкийский АО	0,97

Для того чтобы проверить влияние данного показателя на объем перечисляемых трансфертов, следует провести регрессионный анализ, где независимой переменной будет степень представленности региона. Результаты анализа отражены в *табл. 8*.

Таблица 8 Влияние степени представленности региона на объем федеральных трансфертов

	<i>Коэффициенты</i>	<i>Стандартная ошибка</i>	<i>T-статистика</i>	<i>P-Значение</i>
Y-пересечение	6,16	0,87	7,02	0,000
Показатель представленности региона	14,16	1,97	7,17	0,000

R-квадрат — 0,37

Нормированный R-квадрат — 0,36

Число наблюдений — 88

Регрессионный анализ подтверждает вывод о получении «перепредставленными» регионами дополнительных межбюджетных трансфертов. Однако поскольку большинство этих регионов испытывало серьезные социально-экономические проблемы, что могло стимулировать выделение им дополнительных средств из федерального бюджета, в проведенный ранее регрессионный анализ была введена еще одна контрольная переменная — объем валового регионального продукта (ВРП) в расчете на душу населения, который в самом общем виде характеризует экономическую ситуацию в регионе в сравнительной перспективе. Результаты нового анализа приведены в *табл. 9*.

Таблица 9 Влияние степени представленности региона на объем федеральных трансфертов с учетом экономического положения субъекта РФ

	<i>Коэффициенты</i>	<i>Стандартная ошибка</i>	<i>T-статистика</i>	<i>P-Значение</i>
Y-пересечение	5,78	1,03	5,57	0,000
Показатель представленности региона	13,66	2,09	6,53	0,000
ВРП на душу населения	3,44	4,74	0,72	0,46

R-квадрат — 0,37

Нормированный R-квадрат — 0,36

Число наблюдений — 88

Согласно результатам регрессии, экономическое положение субъекта Федерации не снижает значения показателя представленности региона в Государственной Думе. Таким образом, можно утверждать, что именно степень представленности региона в нижней палате парламента

оказывала наибольшее влияние на объем финансовых трансфертов, перечислявшихся федеральным центром в соответствующий региональный бюджет.

* * *

В целом проведенное исследование позволяет сделать несколько выводов.

Прежде всего, можно констатировать, что та часть нижней палаты российского парламента, которая избиралась по системе большинства в одномандатных округах, действительно служила эффективным каналом представительства региональных интересов на федеральном уровне. Способны ли региональные квоты в партийных списках стать полноценной заменой депутатам-одномандатникам, вопрос для будущих исследований.

Исследование не подтвердило гипотезу о том, что наиболее активно влияли на бюджетные показатели депутаты Госдумы третьего созыва, в то время как влияние депутатов ГД второго и четвертого созывов было ограниченным. Отсюда следует, что способность регионов лоббировать свои интересы в нижней палате российского парламента никак не связана с распределением мест между фракциями и отношениями между ассамблеей и правительством. Другими словами, региональное лоббирование в Государственной Думе относительно автономно по отношению к текущей расстановке политических сил и характеристикам партийно-политической системы страны.

Наконец, исследование показало, что в самом выгодном положении находились те регионы, которые обладали наибольшим количеством депутатов «на душу населения».

Отказ от избрания депутатов в одномандатных округах лишил регионы важнейшего канала лоббирования своих интересов. Его утрата, как можно предполагать, будет иметь двоякие последствия. С одной стороны, она позволит избавиться от дисбаланса в выделении федеральных трансфертов, обусловленного неравномерной представленностью регионов в парламенте. С другой стороны, место открытой и доступной для наблюдения процедуры регионального лоббирования в рамках думских комитетов, скорее всего, займет неформальный «торг» между представителями федеральной и региональных элит.

Библиография

Авакьян С.А. 1999. *Федеральное Собрание — парламент России*. — М.

Алескеров Ф.Т. и др. 2003. *Оценка влияния групп и фракций в российском парламенте*. — М.

Гельман В. 2006. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // *Полис*. № 2.

Гельман В., Голосов Г., Мелешкина Е. (ред.) 2002. *Второй электоральный цикл в России, 1999—2000.* — М.

Голосов Г., Шевченко Ю. 2002. Стратегия переизбрания инкубентов на думских выборах // Гельман В., Голосов Г., Мелешкина Е. (ред.) *Второй электоральный цикл в России, 1999—2000.* — М.

Парламентское право в России. 2000. — М.

Петров Н.В. 2000. Совет Федерации как палата регионов // Зубаревич Н. (ред.) *Регион как субъект политики и общественных отношений: Материалы семинара (Саратов, 25—28 августа 1999 г.).* — М.

Согласованность и влияние групп и фракций в Государственной Думе третьего созыва по заданной тематике вопросов. 2005. — М.

Федоров К. 2003. Политический курс в сфере местного налогообложения в России // *Полис.* № 4.

Чернявский А., Вартапетов К. 2003. Финансовая децентрализация и местное самоуправление // *Вопросы экономики.* № 10.

Швецов А. 2008. Региональная политика в Российской унитарной федерации // *Федерализм.* № 2.

Шевченко Ю. 2007. Институционализация Государственной Думы и участие депутатов третьего созыва в парламентских выборах 2003 года // Гельман В. (ред.) *Третий электоральный цикл в России, 2003—2004 гг.* — СПб.

Elazar D. 1987. *Exploring Federalism.* — Tuscaloosa.

Remington T. 2001. *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime. 1989—1999.* — New-Haven, L.