

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Н.Ю. Благовещенский

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛИЯНИЯ
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ РФ
1—3-го СОЗЫВОВ ПО ПРОБЛЕМАМ
ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО
КОМПЛЕКСА**

Препринт WP7/2005/07

Серия WP7

Теория и практика общественного выбора

Москва
ГУ ВШЭ
2005

УДК 51-77

ББК 66.0в6

Б 68

- Б 68 **Благовещенский Н.Ю.** Распределение влияния в Государственной Думе РФ 1—3-го созывов по проблемам топливно-энергетического комплекса. Препринт WP7/2005/07. — М.: ГУ ВШЭ, 2005. — 40 с.

Исследуется распределение влияния в Государственной Думе РФ 1—3-го созывов по проблемам топливно-энергетического комплекса. По соответствующим тематике голосованиям оцениваются позиции депутатов и фракций и строятся политические карты. Следуя подходу, предложенному в [1], для фракций рассчитываются индексы влияния с учетом ограничения создания коалиций, обусловленного пороговым значением индекса согласованности позиций на политической карте, предложенному Ф.Т. Алескеровым.

УДК 51-77

ББК 66.0в6

Blagoveshchenskiy N. Power Distribution in the 1st-3rd State Dumas of Russian Federation in the Voting on the Fuel and Energy Issues. Working paper WP7/2005/07. — Moscow: State University — Higher School of Economics, 2005. — 40 p. (in Russian)

Power distribution in the 1st – 3rd State Dumas of Russia Federation is studied dealing with votings on fuel and energy issues. Positions of MPs are evaluated and political maps are constructed. Following an approach suggested in [1] power distribution of factions are evaluated with constraints on coalitions formation. The constraints are defined by threshold values of consistency index introduced on political map by F.Aleskerov

INDEM Foundation

nikblag@indem.ru

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте: <http://www.hse.ru/science/preprint>

© Н.Ю. Благовещенский, 2005

© Оформление. ГУ ВШЭ, 2005

1. Введение

Для России значительные группы влияния сосредоточены в топливно-энергетическом комплексе (ТЭК), к которому относятся и РАО «Газпром», и РАО «ЕЭС России», и нефтедобывающие компании, и атомная энергетика. Отметим, что в целом по проблеме топливно-энергетического комплекса в Государственной Думе РФ можно выделить относительно немного голосований, содержательно характеризующих политическое размежевание (по сравнению с общеполитическими проблемами, социальной политикой или общими отношениями с исполнительной властью). Однако подобные голосования оказываются весьма значимыми, поскольку в них решается судьба больших ресурсов и в них проявляется интерес таких групп, влияние которых сопоставимо с влиянием власти или сильной оппозиции.

Устойчивость взаимоотношений между фракциями означает, что парламент принимает решения в результате образования вполне определенных и устоявшихся коалиций. В то же время интересы других влиятельных групп, например, представляющих топливно-энергетический комплекс, могут не совпадать с интересами «главной» политической силы. Понятно, что в этом случае результаты голосований должны отражать несколько иную структуру отношений и распределение влияния между фракциями.

Необходимо отметить и «обратную связь» между интересами депутатов к переизбранию и возможностями ТЭК. Это обстоятельство может быть особенно важно для оппозиционных депутатов, не располагающих поддержкой в виде «административного ресурса». Наконец, при рассмотрении подобных законопроектов затрагиваются и другие интересы, например, металлургических кампаний, которые также могут влиять на исход голосования.

Таким образом, представляется важным вопрос¹ об изменениях в политических позициях депутатов в голосованиях по проблемам топливно-энергетического комплекса и то, как эти изменения отразятся на распределении влияния в Государственной Думе.

Для анализа отбирались голосования, информативные для размежевания позиций законодателей по проблеме ТЭК за каждый год; для каждого года строилась политическая карта, которая сопоставлялась с «общеполитической» картой за этот год. Общеполитическая

¹ Постановка задачи была предложена Ф.Т. Алескеровым.

карта строилась как «средняя» по месяцам из карт, основанных на всех информативных голосованиях за те месяцы, когда происходили голосования по проблеме ТЭК [2]. Далее, следуя подходу, использовавшемуся в [2], рассчитывались² индексы влияния Банцафа [5] с использованием порогового уровня, задаваемого на политической карте индексом согласованности позиций. Описание индекса согласованности позиций и выбора пороговых уровней приведено в Приложении. Наиболее важным оказывается порог 0,4, исключающий примерно 25% возможных пар при образовании коалиций на общеполитических картах.

Отметим, что среди законодательных сюжетов, отражающих изменения в распределении влияния между 2-м и 3-м созывами, можно выделить два ключевых: сопротивление Газпрома реструктуризации во время работы Думы 2-го созыва и реформу электроэнергетики в 3-м созыве. Эти сюжеты связаны с противостоянием между либеральными реформаторами и «государственниками».

Отметим, что за рамками анализа в данном исследовании остается такая естественная монополия, как жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). В этом случае скорее имеет место значительная политизация проблемы, которая сильно связана с проблемой социальной политики. Кроме того, в этой сфере нет «собственных» достаточно консолидированных и самостоятельных групп влияния, подобных Газпрому или РАО «ЕЭС России».

2. Государственная Дума 1-го созыва

В Государственной Думе 1-го созыва были представлены следующие депутатские объединения:

- «Аграрная партия России» (АПР);
- «Выбор России» (ВР);
- «Демократическая партия России» (ДПР);
- «Женщины России» (ЖР);
- «Коммунистическая партия Российской Федерации» (КПРФ);
- «Либерально-демократическая партия России» (ЛДПР);
- «Новая региональная политика» (Н-96);
- «Партия единства и согласия» (ПРЕС);
- «Либерально-демократический союз» (ЛДС);
- «Россия» (РОСС);

² Программа для расчета индексов влияния была предоставлена В.И. Якуба.

- «Стабильность» (СТАБ);
- «Яблоко» (ЯБЛ).

Для классификации депутатов, не входящих на заданный момент времени в депутатские объединения, были выделены следующие группы:

Независимые (ЛДС) — депутаты, входившие в депутатскую группу «Либерально-демократический союз 12 декабря», просуществовавшую с мая по ноябрь 1994 г. (лидер — Б.Г. Федоров);

Независимые (Народовластие) — депутаты, не входившие в депутатские объединения, на выборах 1995 г. прошедшие в Государственную Думу 2-го созыва и вошедшие в близкую к КПРФ депутатскую группу «Народовластие»;

Независимые («Маргиналы») — депутаты, достаточно известные и обладающие специфической репутацией (С.П. Мавроди, Н.Н. Лысенко — националист, рвавший украинский флаг, дравшийся с Г.П. Якуниным и т.д.).

Независимые — все остальные депутаты, не входящие в депутатские объединения на заданный момент времени.

Для анализа позиций законодателей и распределения влияния по проблеме топливно-энергетического комплекса в Государственной Думе 1-го созыва было отобрано всего 96 голосований — 37 в 1994 г., остальные — в 1995 г. Относительно небольшое число голосований по проблемам ТЭК характерно и для ГД РФ 2-го и 3-го созывов. Во-первых, общность вопросов ТЭК, как уже отмечалось, все же меньше, чем вопросов социальной политики. Во-вторых, решения, затрагивающие большие ресурсы, как правило, больше обсуждаются в комитетах, на голосование выносятся уже согласованные решения.

Наиболее важные законопроекты по проблеме топливно-энергетического комплекса в Государственной Думе 1-го созыва — законы о нефти и газе, закон о недрах, закон о государственном регулировании тарифов на электроэнергию, закон о пользовании месторождениями на основе соглашения о разделе продукции (СРП).

Ситуации политического размежевания в целом в ГД РФ 1-го созыва более всего соответствует термин «оппозиционность». То же определение подходит и для интерпретации позиций фракций по проблемам ТЭК. Необходимо отметить, что исполнительная власть в тот момент не была консолидирована, а оппозиционные настроения среди депутатов имели реальную основу в событиях октября 1993 г. и в 1995 г. — после начала войны в Чечне.

1994 год

На рис. 1 представлена политическая карта по проблеме ТЭК, построенная по голосованиям 1994 г., на рис. 2 — общеполитическая карта.

Видно, что позиции фракций на карте ТЭК достаточно размыты. Размежевание по горизонтальной оси характеризует оппозиционность депутатов, их несогласие с позицией правительства. На общеполитической карте позиции выражены более явно, но здесь сказывается, во-первых, значительно большее число голосований и, во-вторых, в «политизированных» голосованиях фракции обычно голосуют более консолидировано.

Рассмотрим, как выглядит в этих условиях ключевое голосование по федеральному закону о нефти и газе в 1-м чтении, которое состоялось в июне 1994 г. Первый раз рассмотрение закона состоялось в 27 мая, однако, он не набрал необходимого большинства. 10 июня закон повторно рассматривался в 1-м чтении, активно против выступали депутаты из фракции «Выбор России».

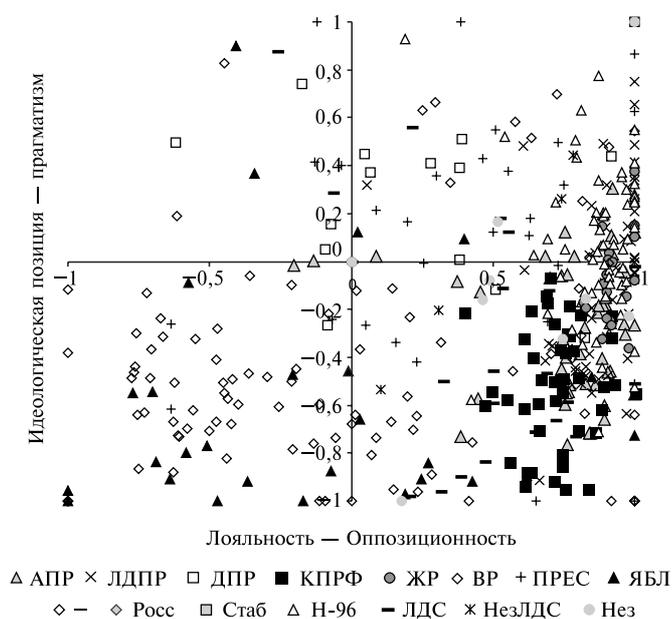


Рис. 1. Политическое размежевание по проблеме ТЭК в 1994 г.

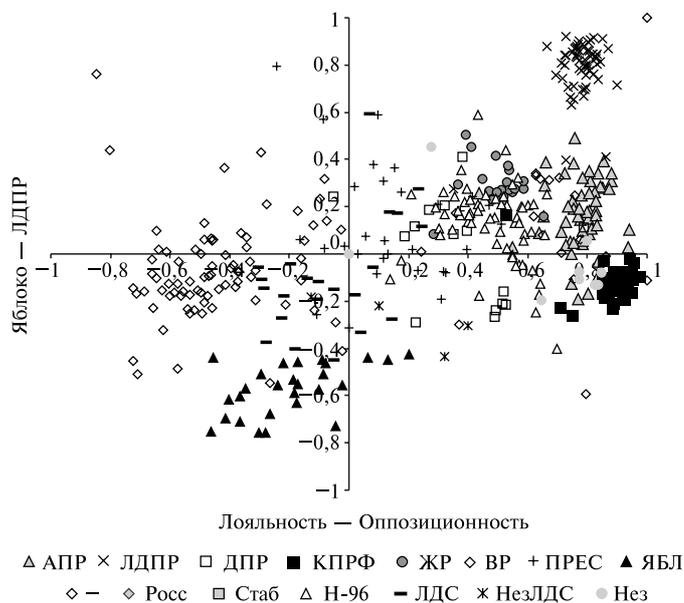


Рис. 2. Политическое размежевание в 1994 г.

При обсуждении повестки Г.А. Томчин и В.Н. Южаков призывали снять этот вопрос с обсуждения. По словам Г.А. Томчина, проект закона о нефти и газе вторгнулся в компетенцию имущественного законодательства. За принятие закона выступили фракции «Женщины России» и ЛДПР, против — фракция ДПР. При электронном голосовании закону не хватило 4 голосов для принятия, однако, после того как от микрофонов за принятие закона проголосовали Е.П. Ищенко, Н.В. Волкова, А.Г. Невзоров, А.Ю. Мельников и Г.В. Кулик, закон был признан принятым. Кроме того, большинство закону обеспечила «оппозиция» в лице КПРФ и АПР, а также группа Новая региональная политика (Н-96). Это большинство сосредоточено в правой половине политической карты.

Также размежевание по горизонтальной оси на карте по проблеме ТЭЖ в наибольшей степени связано с законом о недрах. Голосование в 1-м чтении состоялось в июле 1994 г. Законодательно закреплялась общегосударственная собственность на недра и различные формы собственности на добытые из недр ресурсы, вводилась классификация участков недр на объекты федерального, регионального и местного значения, повышались требования к недропользованию с точки

зрения реабилитации окружающей среды и т.п. В такой постановке закон дает возможность для развития нефтяных компаний, в то же время он может рассматриваться и как приемлемый, и как неприемлемый для идеологических противников — фракций КПРФ и Выбор России — поскольку, с одной стороны, сохраняет госсобственность, и в то же время что-то разрешает. В результате закон поддержали фракции АПР, ЛДПР, Н-96, ЖР, ДПР, а ВР и КПРФ раскололись — часть депутатов из этих фракций проголосовала «за», а часть «против».

В результате при голосовании по закону во 2-м чтении были приняты некоторые поправки по государственной экспертизе месторождений и о льготах разработчикам месторождений. В 3-м чтении соотношение голосов оказалось ближе к 1-му, но несколько смещено «в сторону» КПРФ. В итоге на закон было наложено вето президента, что можно рассматривать как продолжение доминирования ключевых отрицательных голосований для ВР³ в общем числе информативных голосований, в которых фракция играла ключевую роль.

Сравнение индексов влияния при пороговом значении индекса согласованности 0,4 также отражает смещение в сторону большей оппозиционности при голосованиях по проблеме ТЭК (см. рис. 3). Поскольку смещение из центра в правую часть карты увеличивает возможности образования коалиций для фракций, занимающих крайнюю позицию, индекс у этих фракций — ЛДПР, АПР и КПРФ — увеличивается. При этом уменьшается индекс у фракций «Женщины России» (ЖР) и ПРЕС, а также у группы Н-96, располагающихся ближе к центру на общеполитической карте.

При оценке распределения влияния в отдельной ситуации представляется интересной динамика индекса влияния в зависимости от изменения порогового уровня индекса согласованности, накладывающего ограничение на создание коалиций.

На рис. 4 представлены значения индексов, рассчитанные при трех различных пороговых уровнях индекса согласованности — 0,4, 0,5 и 0,6 (сценариев 0,4, 0,5, 0,6). Отметим, что в 1994 г. отсутствуют группы «Россия» и «Стабильность», образовавшиеся позже.

Также видно, как по мере роста порогового значения индекса согласованности проявляется «жесткая» оппозиционная коалиция из КПРФ, АПР, ЛДПР, ЖР и Н-96, обеспечившая принятие закона о нефти и газе, и обращаются в 0 индексы у ВР и «Яблока», выступавших против закона.

³ Голосований, в которых «отрицательная» позиция фракции обеспечила непринятие решения по голосуемому вопросу.

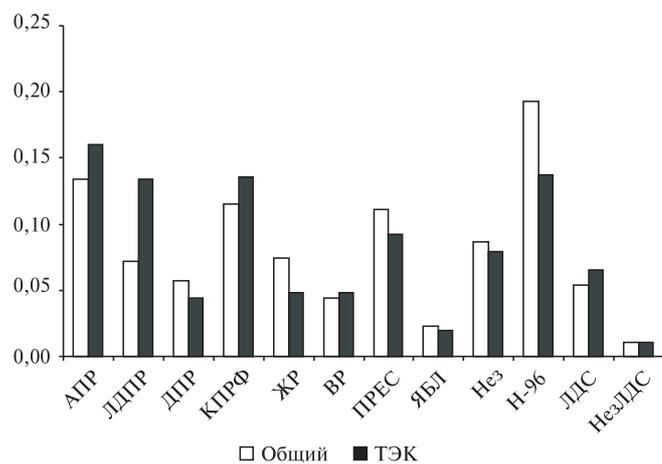


Рис. 3. Индекс влияния Банцафа в 1994 г.

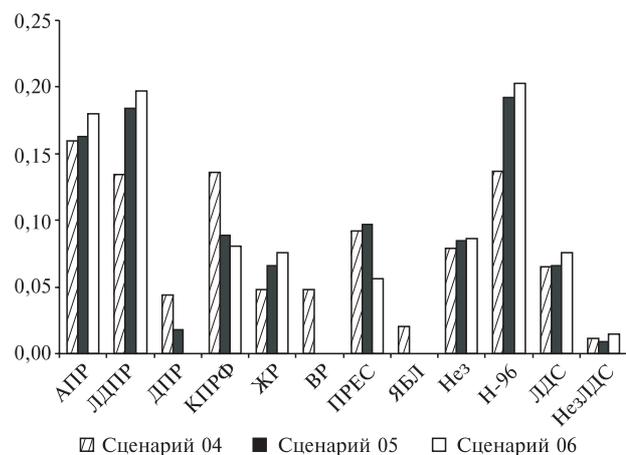


Рис. 4. Распределение влияния по проблеме ТЭК в 1994 г. для трех пороговых уровней индекса согласованности

Отметим, что индекс Банцафа, рассчитанный без ограничений на создание коалиций, оказывается близким к доле депутатов фракции в общем списке депутатов Думы [2]. Показательна динамика ин-

декса для ЛДПР и Н-96 — они монотонно растут с ростом порогового значения, что характеризует их «прагматичную» стратегию поведения.

Примечательно, что в июне 1994 г. при пороговом уровне индекса согласованности 0,6, подсчитанного по всем информативным голосованиям, коалиция с участием из четырех из упомянутых выше депутатских объединений (кроме ЖР) вместе с «независимыми» является единственной выигрывающей и индекс Банцафа у этих групп равен 0,2, а у противников закона 0. То есть закон о нефти и газе был принят после жесткого политического противостояния коалицией фракций, готовых объединиться в достаточно жестких условиях. Сценарий явно оппозиционный, поэтому логично, что впоследствии на закон было наложено вето президента РФ Б.Н. Ельцина.

1995 год

Смещение позиций депутатов и фракций в правую (оппозиционную) половину карты оказывается характерным для всего периода 1994—1995 гг. Причем некоторым крупным фракциям удается за счет жесткой позиции настоять на выгодных им решениях.

Так, например, при рассмотрении в январе 1995 г. проекта закона о государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию во 2-м чтении под давлением фракции АПР было принято решение исключить из текста проекта абзац 5 статьи 4, который ставил под угрозу льготные тарифы на электроэнергию для сельскохозяйственных предприятий — иначе закон не был бы принят. Отметим, что такая жесткая позиция АПР не противоречит ситуации и структуре отношений между фракциями на политической карте.

На рис. 5 представлена политическая карта, построенная по голосованиям 1995 г. по проблеме ТЭК. Привязка по фракциям указана по состоянию на июль 1995 г., когда уже произошло перераспределение депутатов, связанное с образованием новых фракций. Видно, что так же как и в 1994 г., большая часть депутатов сосредоточена в правой половине политической карты.

Примечательно, что в оппозиционной половине карты по проблеме ТЭК оказываются и две новообразованные фракции — «Стабильность» и «Россия».

Отметим, что общеполитическое размежевание в 1995 г. (см. политическую карту на рис. 6) оказывается достаточно сходно с размежеванием по проблеме ТЭК. Основное отличие — более консолидирован-

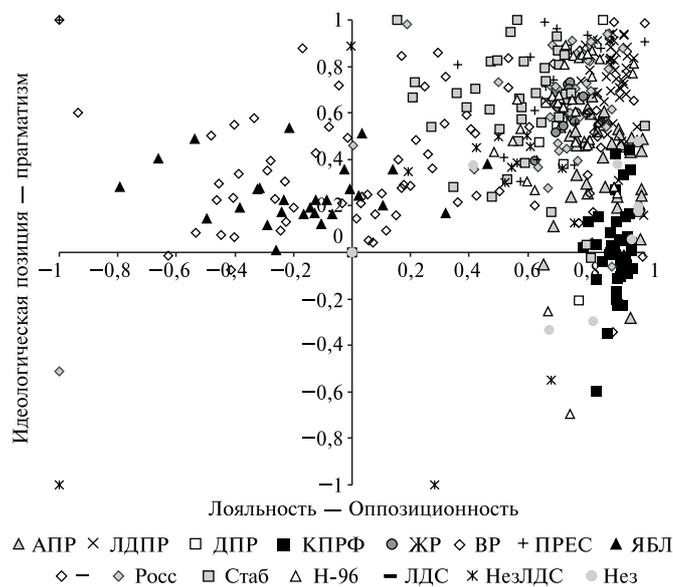


Рис. 5. Политическое размежевание по проблеме ТЭК в 1995 г.

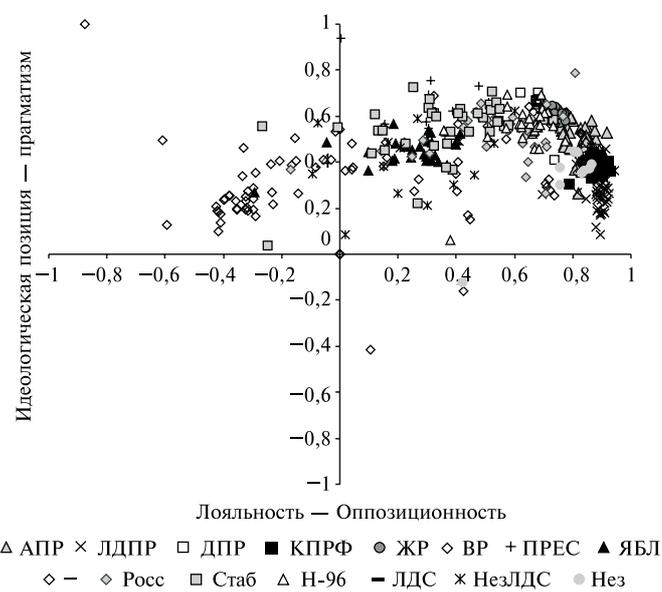


Рис. 6. Политическое размежевание в 1995 г.

ные позиции фракций и смещение вправо фракции Яблоко, которое объясняется, во-первых, политическим содержанием всего 1995 г. в целом (Чечня, Буденовск, выборы), а также позицией фракции «Яблоко» по проблеме предоставления права пользования месторождениями на основе раздела продукции (соглашения о разделе продукции, СРП). Также необходимо отметить, что позиция фракции «Выбор России» (ВР) по политическим вопросам намного более консолидирована и смещена в левую половину карты.

Отметим, что «прагматичная» позиция фракции ЛДПР на карте сочетается с «государственно-патриотической» аргументацией. Характерным примером в данном случае также является рассмотрение закона по СРП.

Так, при рассмотрении проблемы в 1-м чтении был принят за основу вариант, предложенный депутатом А.Ю. Мельниковым от фракции «Яблоко». Авторы исходили не из идеи о привлечении инвесторов, а из фискальных соображений, снижения зависимости России от кредитов МВФ и других организаций, стимулирования внутреннего спроса и т.д.

Вариант А.Ю. Мельникова устанавливал два вида налогов — налог на пользование недрами (роялти) и налог на прибыль, все остальные налоги заменялись разделом прибыльной продукции. Закон, по мнению авторов, ставил в одинаковое положение и иностранных, и отечественных инвесторов, вводил национальный режим инвестиций. Различия с президентским вариантом также касались большинства важных положений: получения права доступа к недрам и пользования недрами, получения горного землеотвода, государственных гарантий прав инвесторов, предельных сроков соглашения и условий раздела прибыльной продукции, собственности на имущество и реализации доли государства в прибыльной продукции.

Безусловно, преимущество законопроекта в данном случае состояло в том, что он был альтернативным президентскому варианту — и поэтому предпочтителен для оппозиции.

Во 2-м и 3-м чтении функции государственного контроля были усилены. Следующий шаг в изменении закона в направлении усиления государственного контроля произошел после отклонения закона Советом Федерации и рассмотрения его в согласительной комиссии. Поправки были направлены на усиление роли законодательной власти и субъектов РФ в заключении соглашений об использовании минерального сырья. Председатель Комитета по экономической политике

А.Г. Пузановский предложил голосовать за первые две таблицы, а затем принимать весь закон в целом. При этом инициатор закона, депутат А.Ю. Мельников, утверждал, что текст фальсифицирован и в него за подписями сопредседателей внесены поправки, меняющие важнейшие положения (налоги; государственный контроль; доля российских контракторов), и предлагал рассмотреть альтернативную редакцию 8 декабря. Но в итоге сопредседатель от СФ Ю.Ю. Болдырев снял поправки, поддержанные только делегацией СФ, и закон был принят.

Таким образом, с законом о СРП сложилась несколько своеобразная ситуация — авторы законопроекта голосовали против итогового варианта. По сути, прогосударственное и оппозиционное большинство просто использовало более приемлемый для себя проект, а фракция «Яблоко» осталась в меньшинстве.

Иллюстрацией доминирования оппозиционных настроений и содержания принимаемых законопроектов в конце работы Думы 1-го созыва может служить также закон о стабилизации энергоснабжения, голосование по которому во 2-м и 3-м чтениях состоялось в октябре 1995 г.

Законопроект направлен на обеспечение энергоснабжения силовых структур и населения фактически путем принятия государством на себя обязательств по выплате задолженности энергетикам. Правительству дается поручение ввести к 1 января 1996 г. единые предельные уровни тарифов на электроэнергию, в первую очередь для населения и сельского хозяйства (это последнее дополнение было включено в текст постановления в нарушение Регламента). Срок действия ограничен датой 15 мая, согласно законопроекту, до этого времени энергетикам должны получать ранее предусмотренные объемы топлива, а правительство должно решать вопросы финансирования поставок топлива и погашения задолженностей энергетикам и долгов энергетиков за поставки топлива. Причем вместо оформления задолженности бюджетных организаций и Министерства обороны энергетикам в виде внутреннего долга правительству предлагается компенсировать эту задолженность из дополнительных доходов бюджета и провести взаимозачет задолженности по энергетике в народном хозяйстве. При голосовании по этому закону в меньшинстве остались фракции ВР и «Яблоко», не поддержавшие его. Такое «популистское» решение выгодно оппозиционным фракциям накануне приближающихся выборов, в то же время в выигрыше также оказываются поставщики топлива, получающие бюджетные деньги в счет оплаты долгов энергетиков.

Смещения позиций фракций «Яблоко» и ВР проявляются и в оценках индексов влияния. На рис. 7 представлены индексы влияния при пороговом значении 0,4. Видно, что по проблеме ТЭК индекс ВР оказывается больше общего индекса, а для «Яблока» — обратная ситуация. У остальных фракций изменения незначительны, что свидетельствует о политизации проблемы ТЭК в 1995 г.

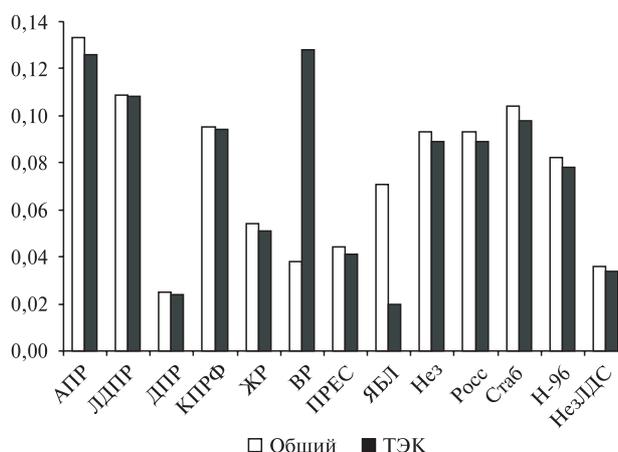


Рис. 7. Индексы влияния для фракций Думы 1-го созыва в 1995 г.

В целом, в Государственной Думе 1-го созыва распределение фракций на карте и их влияние по проблематике топливно-энергетического комплекса оказывается смещено в сторону оппозиции, причем этот эффект выражен более сильно, чем в «обычных» голосованиях. Содержательно принимаемые решения были направлены на государственное регулирование, а также защиту от иностранного капитала.

3. Государственная Дума 2-го созыва

В Государственной Думе 2-го созыва были представлены следующие партии и депутатские группы:

- «Агропромышленная группа» (АПГ);
- «Коммунистическая партия Российской Федерации» (КПРФ);
- «Либерально-демократическая партия России» (ЛДПР);
- «Народовластие» (Нар-Вл);
- «Наш дом Россия» (НДР);

- «Российские регионы» (РосРег);
- «Яблоко» (ЯБЛ).

Для классификации депутатов, не входящих на заданный момент времени в депутатские объединения, были выделены следующие группы:

Независимые (СПС) — депутаты демократической ориентации, большая часть которых была избрана в 3-ю Государственную Думу в 1999 г. и вошла во фракцию СПС;

Независимые (остальные) — депутаты, готовые «конструктивно» сотрудничать с Кремлем, но дистанцирующиеся от него (впоследствии большая часть из них вошла в группу «Народный депутат» 3-й Государственной Думы).

Главной особенностью Государственной Думы 2-го созыва являлось доминирование крупнейшей оппозиционной фракции КПРФ. Формально победа Б.Н. Ельцина на президентских выборах 1996 г. усилила позиции «либералов», прежде всего А.Б. Чубайса, в исполнительной власти, но отсутствие своей фракции в Думе лишь обострило противостояние⁴.

В то же время, представитель «партии власти» — фракция НДР — близка к председателю правительства В.С. Черномырдину и Газпрому. Очевидно, позиция НДР не могла совпадать с позицией «либерального» крыла исполнительной власти, особенно по вопросу реструктуризации естественных монополий. В итоге разногласия между оппозицией и НДР по проблеме топливно-энергетического комплекса оказываются менее значительными, чем это можно было ожидать. Это обстоятельство отразилось и на политических картах Думы 2-го созыва.

1996 год

На рис. 8 представлена политическая карта, построенная по голосованиям 1996 г. Для карты было отобрано всего 43 голосования, необходимо отметить, что были включены голосования, в которых наблюдался существенный раскол. При этом значительную часть голосований составляли различные предложения, запросы и постановления. На рис. 9 представлена «общеполитическая» карта 1996 г. Видно, что различия существенны.

На карте по вопросам ТЭК какого-то существенного размежевания между НДР и КПРФ не наблюдается, а по сути, наиболее суще-

⁴ Это, в частности, проявляется в «общеполитических» индексах влияния в «жестком» сценарии 0,6 — всплески индекса в моменты изменений в правительстве [2].

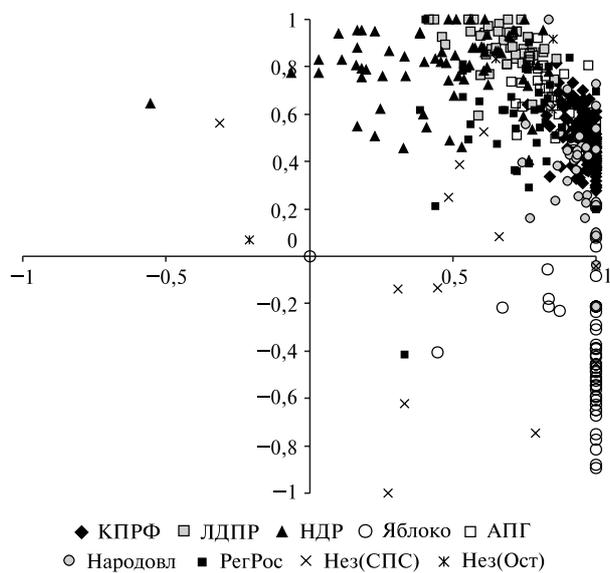


Рис. 8. Политическая карта по проблеме ТЭК (1996 г.)

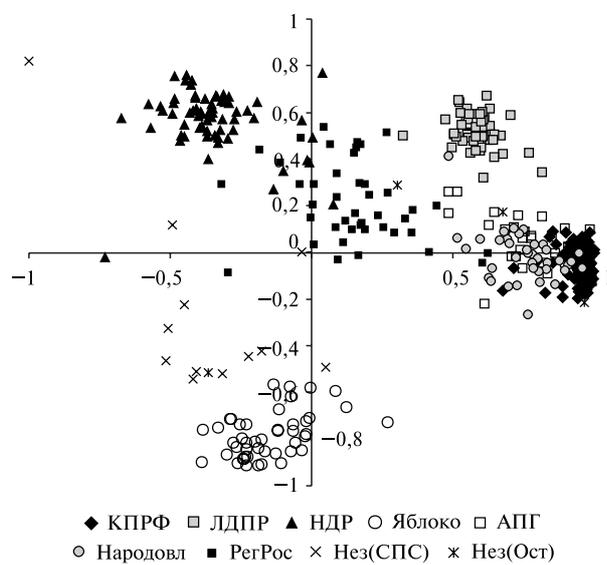


Рис. 9. Общеполитическая карта 1996 г.

ственное противостояние на карте оказывается между фракцией «Яблоко» и другими фракциями Думы. Такая расстановка объясняется тем, что «Яблоко», в отличие от НДР, в голосованиях ведет себя более активно, голосуя «против» и выдвигая собственные инициативы. В то же время на общеполитической карте 1996 г. НДР выступает как политический противовес КПРФ.

Замечание об интерпретации факторов политического размежевания

В работе [3] для интерпретации структуры пространства политических позиций Государственной Думы 3-го созыва использовались два основных фактора: «лояльность—оппозиционность» (или «реформизм—антиреформизм») для оси *X* и «либералы—государственники» (в вопросах внешней политики «западники — патриоты») для оси *Y*. По сути, для интерпретации «общеполитического» размежевания в Государственной Думе 2-го созыва можно использовать те же факторы, однако, здесь возможны некоторые смещения в направлении факторов, связанные с большой численностью фракции КПРФ (см. общеполитическую карту 1996 г.). Отметим, что такие смещения не влияют на значение индекса согласованности, зависящего только от расстояния между фракциями.

Для политической карты по проблемам ТЭК интерпретация второго фактора как «либералы—государственники» может быть согласована с интерпретацией «идеологическая позиция — прагматизм». Понятно, что «либералы» оказываются более «идеологизированы», чем «государственники», которые, в свою очередь, готовы к объединению ради «государственных» интересов. Отметим, что если для ГД РФ 1-го созыва точнее интерпретация: «идеологическая позиция—прагматизм», поскольку она отражает противостояние ВР и КПРФ ЛДПР, АПР, Н-96 и ЖР. В ГД РФ 2-го созыва, видимо, точнее интерпретация «либералы—государственники». В частности, на карте 1997 г. по проблеме ТЭК (см. 1997 г., рис. 10, 11) за «государственно-патриотической» позицией КПРФ стоит позиция по Газпрому и нежелание поддерживать закон по месторождениям, освоение которых допускается на основе соглашения о разделе продукции.

Необходимо отметить, что противостояние НДР и КПРФ во 2-й Думе не могло не приводить к определенным сюжетам, имеющим политический подтекст. Так в июне 1996 г. (во время президентской предвыборной кампании) рассматривался и был отклонен в 1-м чтении за-

кон об изменениях в бюджете 1996 г. Закон был внесен Комитетом по безопасности (В.И. Илюхин, КПРФ). Предлагалось увеличить расходы на правоохранительные органы и органы государственной безопасности на 15,75 трлн. руб. В качестве источников доходов предлагалось, в частности, погашение государственной задолженности иностранных государств России и «доходы от внешнеэкономической деятельности», в том числе отмена льгот для РАО «Газпром» (пошлины на импортное оборудование, обложение налогами на общих основаниях средств, которые получает РАО и распределяет среди входящих в него предприятий). Комитет по бюджету полагал, что реально этих дополнительных источников нет, они уже учтены в бюджете; причины непоступления — предоставленные отсрочки от уплаты налогов. Общие возражения — недопустимость латания дыр за счет нефтедобывающей промышленности. В итоге закон набрал всего 185 голосов «за». В этом голосовании активно голосовали «за» только КПРФ и АПР, остальные не участвовали.

1997 год

На рис. 10 представлена политическая карта ТЭК по голосованиям 1997 г. Всего было отобрано 62 голосования, для сравнения приведена «общеполитическая» карта 1997 г. Основное различие — сближение позиций НДР с ЛДПР и отчасти с КПРФ на карте ТЭК по сравнению с общеполитической картой.

Ключевые голосования 1997 г. — постановления по проблеме Газпрома и СРП. Показательно, что в этих проблемах сближаются позиции НДР и КПРФ.

Так, когда весной 1997 г. после изменений в правительстве — назначения на должности вице-премьеров А.Б. Чубайса и Б.Е. Немцова — стала актуальной проблема реформирования естественных монополий. Понятно, что в этой ситуации оппозиционно настроенная Дума и такие компании, как Газпром, оказывались естественными союзниками. В апреле было инициировано обсуждение проблемы реструктуризации Газпрома и состояния в газовой отрасли. Сначала (4 апреля) было принято обращение к президенту — более резкое, а затем (11-го апреля) — более взвешенное постановление по развитию газовой промышленности. Суть обоих документов — констатация недопустимости реструктуризации естественных монополий. Политизированное обращение к президенту не было поддержано фракцией НДР, в то же время фракция поддержала постановление — очевидно, вследствие необходимости сохранить

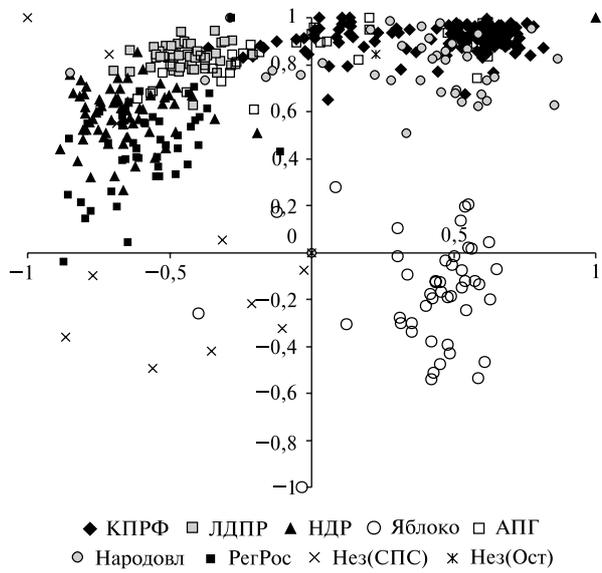


Рис. 10. Политическая карта по проблеме ТЭК (1997 г.)

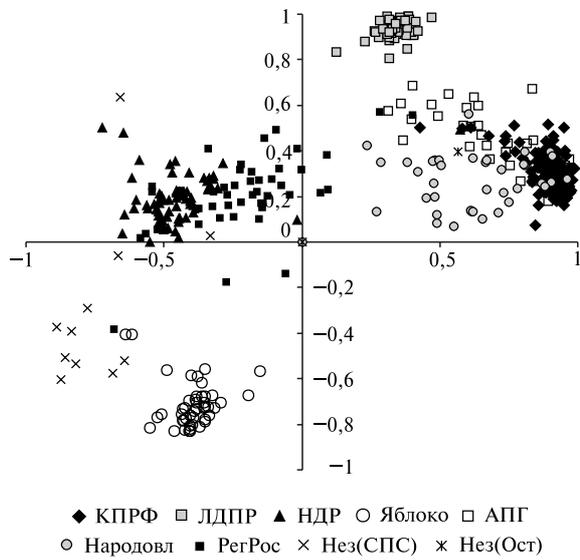


Рис. 11. Политическая карта 1997 г.

ляльность по отношению к президенту. Отметим, что апрель 1997 г. (см. [2]) — один из месяцев, когда в «жестком» сценарии с пороговым уровнем индекса согласованности 0,6 индекс влияния у КПРФ принимает ненулевые значения.

Также, к уже упоминавшемуся апрелю 1997 г. с высоким уровнем влияния КПРФ относится рассмотрение закона по проблеме СРП, отклоненного из-за позиции КПРФ. Проект закона об участках недр и месторождениях полезных ископаемых с правом пользования на условиях СРП был внесен правительством, причем доработка в комитетах шла в направлении сокращения количества месторождений, предлагаемых для разработки на условиях СРП. В списке были выбраны «проблемные» месторождения — истощенные, требующие значительных капиталовложений или применения для добычи полезных ископаемых отсутствующих в России технологий. Один из основных доводов за принятие законопроекта — интересы регионов, где находятся эти месторождения; для многих субъектов РФ «прохождение этого перечня — вопрос жизни и смерти»⁵ (деп. Т.Г. Нестеренко). Несмотря на то, что список был значительно сокращен (с 250 до 7 месторождений), и его представлял Н.И. Рыжков (группа Народовластие), законопроект не получил поддержки фракции КПРФ и в итоге набрал всего 193 голоса «за». Отметим, что в июне 1997 г. закон все же был принят после существенной доработки в комиссии, в которую входили представители всех фракций.

1998 — 1999 годы

В 1998 г. состоялась отставка правительства В. Черномырдина, а на пост Председателя правления РАО «ЕЭС России» был назначен А.Б. Чубайс. Естественно, что это не могло не отразиться на голосованиях. В то же время, в Думе началась процедура по импичменту президента Б.Н. Ельцина. В результате НДР оказалась в сложном положении — политически она уже не представляла правительство, но в то же время не могла сблизиться с оппозицией.

На рис. 12 представлена карта по проблемам ТЭК по голосованиям 1998 г., на рис. 13 — «общеполитическая» карта 1998 г., на рис. 14 — карта по проблемам ТЭК 1999 г., на рис. 15 — общеполитическая карта 1999 г. Необходимо отметить, что за 1998—1999 гг. по проблеме ТЭК было отобрано всего 75 информативных голосований.

⁵ См. стенограмму от 25.04.1997 — http://www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/1997/s25-04_v.htm

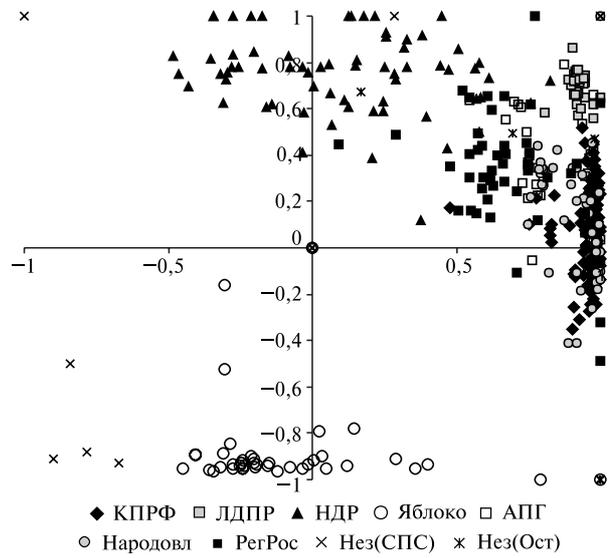


Рис. 12. Политическая карта по проблеме ТЭК (1998 г.)

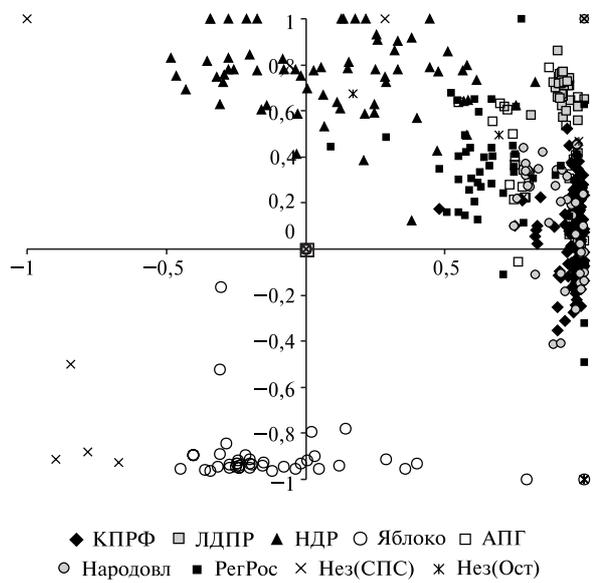


Рис. 13. Политическая карта 1998 г.

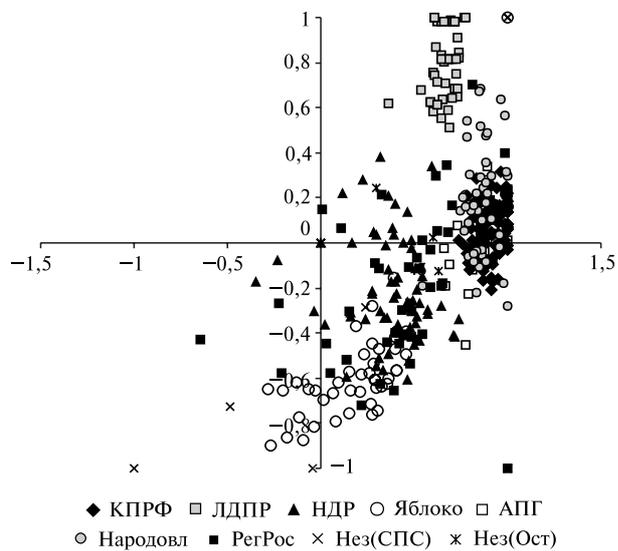


Рис. 14. Политическая карта по проблеме ТЭК (1999 г.)

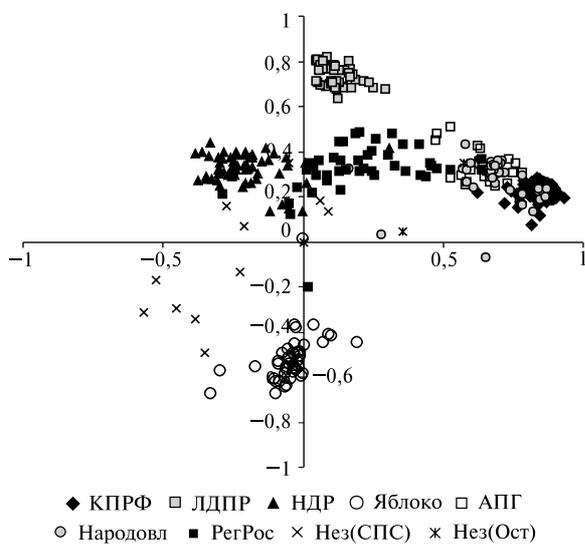


Рис. 15. Политическая карта 1999 г.

Раскол по вертикальной оси на карте ТЭК в 1998 г. связан с изменениями закона по СРП: фракция «Яблоко» выступала против введения новых ограничений. В то же время по вопросам конкретных месторождений (Лугинецкое, Уватское) она вступала в коалицию с НДР, но отметим, что решения по месторождениям не были одобрены Думой.

Несмотря на то, что по политическим вопросам фракция НДР в 1998—1999 гг. все же отделена от КПРФ, по вопросам ТЭК различия становятся совсем незначительны. Это смещение наиболее явно отражается на карте 1999 г. по ТЭК, показательной является динамика по сравнению с 1998 г.

В целом для 1999 г. в качестве наиболее характерного сюжета в этом контексте и примера защиты от реструктуризации Газпрома (а также антиприватизационной деятельности Думы) можно рассматривать Закон об особенностях несостоятельности (банкротства). Под предлогом защиты «энергетической безопасности государства» законопроект вводил существенные ограничения для процедуры банкротства. Был определен ряд особенностей субъектов естественных монополий с целью «недопущения их бессмысленного банкротства»⁶. В частности, если потребители энергоресурсов должны организации-поставщику больше, чем сама организация должна своим кредиторам, банкротства быть не может, кроме того, установлены обязательные требования к внешнему управляющему, ограничивающие назначение «абсолютно постороннего» лица. Кроме того, в результате принятия поправок после 1-го чтения из процедуры банкротства полностью исключены АЭС. Введены три новые статьи, ограничивающие возможности ареста и конкурсного производства в отношении имущества должника — предприятия ТЭКа, определяющие особенности банкротства градообразующих организаций.

Наконец, еще одна поправка ограничивала право субъектов естественных монополий возбуждать процедуру банкротства в отношении тех потребителей энергии, которые имеют особо важное значение для экономики и безопасности государства — прямое указание на отношения РАО «ЕЭС России» и Газпрома. В итоге закон был поддержан всеми фракциями, включая НДР, большинством из более 340 голосов в 3-м чтении и более 300 — в согласованной с СФ редакции в июне 1999 г.

⁶ См. стенограмму пленарного заседания от 24.12.1998 (http://www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/1998/s24-12_d.htm), выступление В.И. Овченкова и В.Е. Ларицкого.

Наиболее показательной иллюстрацией неоднозначного отношения НДР и правительства является динамика индексов влияния фракций (рис. 16) при пороговом уровне 0,4. В 1997 г. одновременный рост и падение общего индекса и по проблеме ТЭК для КПРФ и ЛДПР вызваны разными причинами. Так, общий индекс для ЛДПР растет за счет того, что НДР оказывается на карте относительно далеко от большинства других фракций, а индекс ТЭК для ЛДПР, наоборот, растет за счет сближения с НДР. Показательно, что в 1998 г. сближаются индексы для НДР (общий и ТЭК), после отставки В.С.Черномырдина происходит некоторое сближение позиций НДР и КПРФ, что по сути означает, что НДР перестает быть политическим оппонентом КПРФ.

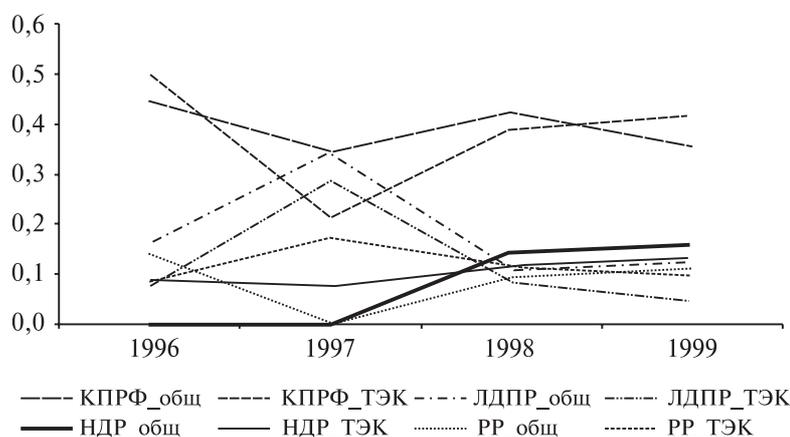


Рис. 16. Динамика индексов влияния в сценарии 0,4 для КПРФ, ЛДПР и НДР

Динамика индексов для остальных фракций также отражает эту тенденцию (см. рис. 17). Максимальное значение индекса для АПР и группы Народовластие в 1997 г. по ТЭК обеспечивается за счет смещения в центр в сторону коалиции с НДР, а общего — за счет более жесткой коалиции с КПРФ без НДР. Отметим, что для специально выделенной нами группы Нез(СПС) политический и ТЭК-индекс различаются в 1998 и 1999 гг., в 1996—1997 г. эти депутаты голосуют более консолидировано (см. рис. 9 и 11, карты 1996—1997 г.), а затем позиции оказываются более размыты, средняя позиция группы смещается из левой части карты к центру.

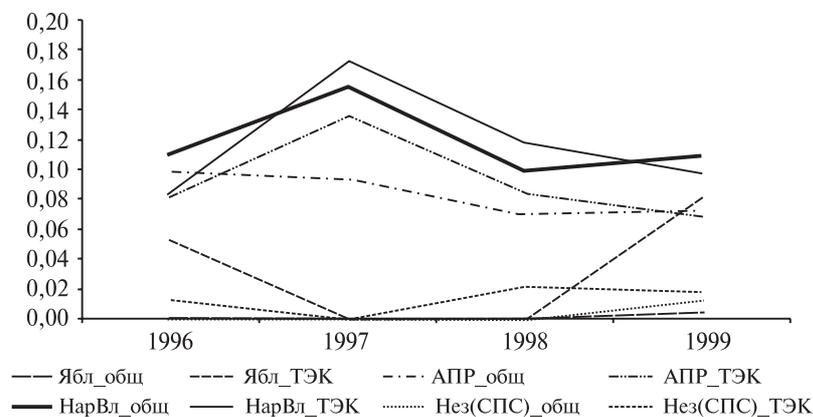


Рис. 17. Динамика индексов влияния в сценарии 0,4 для фракций «Яблоко», «Народовластие» и «Независимые» (СПС)

4. Государственная Дума 3-го созыва

В Государственной Думе 3-го созыва были представлены следующие 9 партий и депутатских групп:

- «Агропромышленная группа» (АПГ);
- «Единство»;
- «Коммунистическая партия Российской Федерации» (КПРФ);
- «Либерально-демократическая партия России» (ЛДПР);
- «Народный депутат» (НарДеп);
- «Отечество — вся Россия» (ОВР);
- «Регионы России» (РегРос);
- «Союз правых сил» (СПС);
- «Яблоко».

Депутаты, не входящие в эти объединения, в основном рассматривались как одна группа, за исключением депутатов, позиция которых оказывалась близка к одной из фракций (например, А.Г. Невзоров оказывался близок к фракции «Единство») по результатам голосований на протяжении всего времени работы вне фракции.

В отличие от первых двух созывов, в 3-й Государственной Думе политическое влияние, в конечном счете, оказалось сосредоточено не в оппозиционных фракциях, а у центристского большинства. Кроме того, Государственная Дума 3-го созыва приняла много крупных решений, и политическое размежевание по проблеме ТЭК по годам обусловлено этими решениями.

Так, наиболее важный законодательный сюжет Думы 3-го созыва по проблеме топливно-энергетического комплекса — это реформа РАО «ЕЭС России» (2002—2003 гг.). Кроме того, следует упомянуть пакет законов по проблеме отработанного ядерного топлива (ОЯТ). Отметим, что также были приняты законы по реформированию других естественных монополий — ЖКХ и железнодорожного транспорта.

Также продолжалось рассмотрение законов по проблеме раздела продукции (в основном по конкретным месторождениям), но они не вызывали особых разногласий. В то же время в конце мая 2003 г. были приняты изменения в Налоговый кодекс, уточняющие понятие инвестора в этой сфере. Закон поддержали 396 депутатов из всех фракций при 15 «против», здесь показательно только время принятия закона — в последние месяцы работы Думы концепция раздела продукции подвергалась «патриотической» критике, как подходящая только для стран со слабой экономикой.

Наконец, важным представляется сюжет, повторяющийся, по сути, в течении всего срока работы Думы 3-го созыва и характерный также для первых двух созывов: изменения в налоговом кодексе, касающиеся добычи и транспортировки нефти и газа.

За время работы Государственной Думы 3-го созыва было отобрано порядка 300 голосований — несколько больше, чем в 1, 2-м созыве, что обусловлено рассмотрением ряда крупных законопроектов во 2-м чтении с большим числом поправок.

Рассмотрим эти законопроекты более подробно.

2000 год

В 2000 г. большая часть решений — обращения, запросы и постановления депутатов. Характерно, что чаще всего затрагивается проблема реформирования РАО «ЕЭС России».

Наиболее показательна последовательная лояльная по отношению к президенту позиция фракции «Единство» — принципиальное изменение ситуации по сравнению с 1999 г. (рис. 18). Раскол по вертикальной оси связан с проблемой ОЯТ, рассматривавшейся в декабре 2000 г. в 1-м чтении. Собственно, данный раскол характеризует различия между общеполитической картой 2000 г. (рис. 19) и картой по проблеме ТЭК.

Необходимо отметить, что нет существенных различий между позициями фракций по горизонтальной оси.

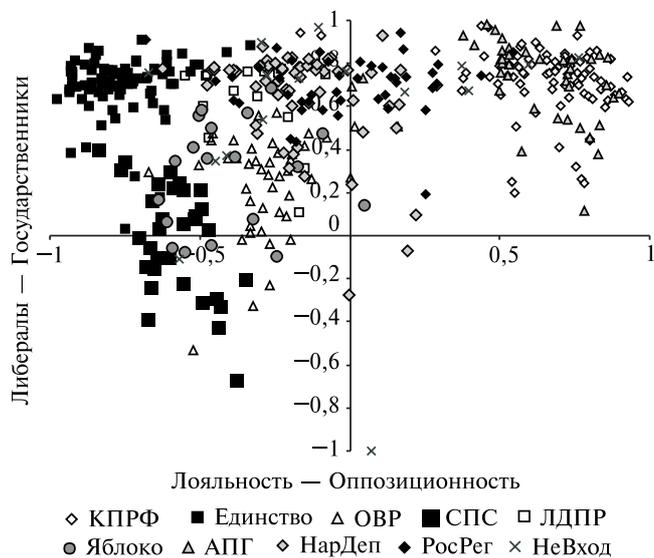


Рис. 18. Политическая карта по проблеме ТЭК (2000 г.)

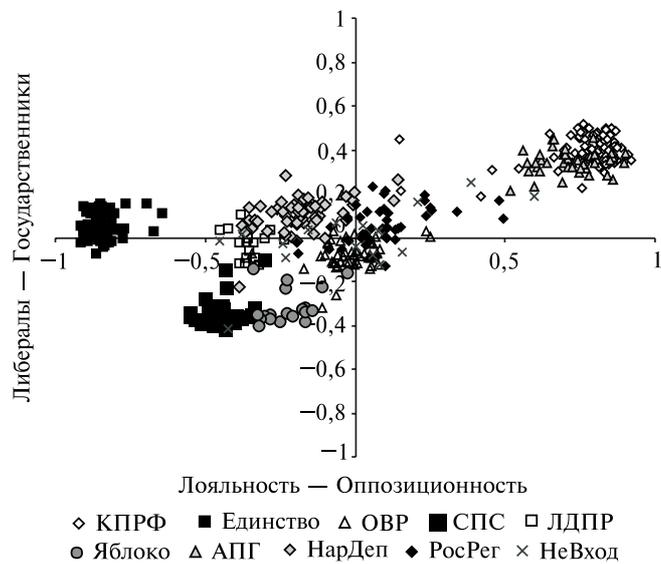


Рис. 19. Общеполитическая карта за 2000 г.

2001 год

В 2001 г. большинство голосований по тематике топливно-энергетического комплекса в основном связаны с проблемой отработанного ядерного топлива.

Пакет законов по проблеме отработанного ядерного топлива (ОЯТ) рассматривался в конце 2000 — первой половине 2001 гг. В первом чтении 21 декабря законы из пакета по ОЯТ были поддержаны всеми фракциями. В то же время во 2-м (18 апреля) и 3-м чтении (6 июня) против голосовали прежде всего «либеральные» фракции — СПС и особенно активно — «Яблоко». Такое изменение выглядит вполне закономерным — в апреле 2001 г. было объявлено о начале объединения «Единства» и ОВР, и «либералы» оказались выключены из большинства. С другой стороны, лоббирование законов проходило под прикрытием государственно-патриотических интересов: в подобных вопросах согласованность между «левыми» и фракцией «Единство» как правило выше, примером тому служат голосования по другим вопросам с приоритетом государственных интересов — по альтернативной гражданской службе или госсимволике. Подобная ситуация наблюдается и на политической карте по проблеме ТЭК 2001 г. (рис. 20).

Наиболее показателен здесь раскол во фракции КПРФ, оказавшейся в «двойственном» положении. С одной стороны — поддержка отечественного производителя, с другой — социальная защита населения и экологические проблемы. Показательно, что подобный раскол наблюдается и во фракции ОВР.

В то же время общеполитическое размежевание 2001 г. (рис. 21) практически не отличается от 2000 г. Позиции фракций, в отличие от позиции по проблеме ОЯТ, достаточно консолидированы.

2002—2003 гг.

В 2002—2003 гг. главным сюжетом было рассмотрение и принятие реформы РАО «ЕЭС России». На рис. 22—25 представлены политические карты по проблеме ТЭК, построенные по голосованиям 2002—2003 гг. и соответствующие «общеполитические» карты 2002 и 2003 гг. Сравнение карты ТЭК (рис. 22) с общеполитической картой 2002 г. (рис. 23) позволяет отметить несколько важных отличий: смещение позиции фракции «Яблоко» (неприятие реформы), некоторое смещение

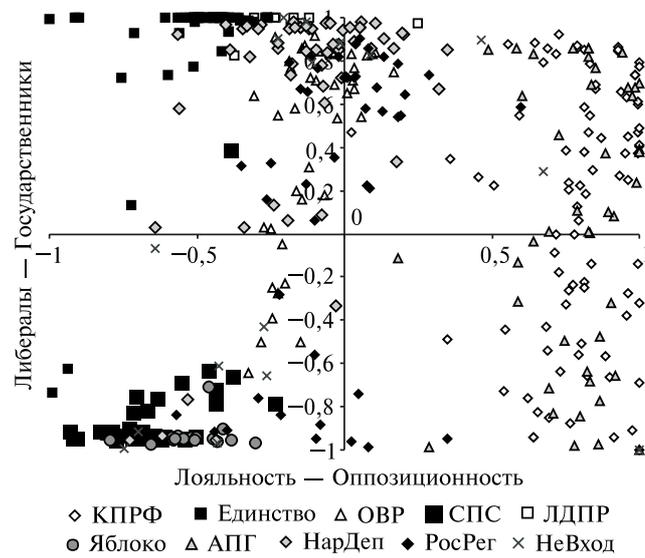


Рис. 20. Политическое размежевание по проблеме ТЭК (ОЯТ) в 2001 г.

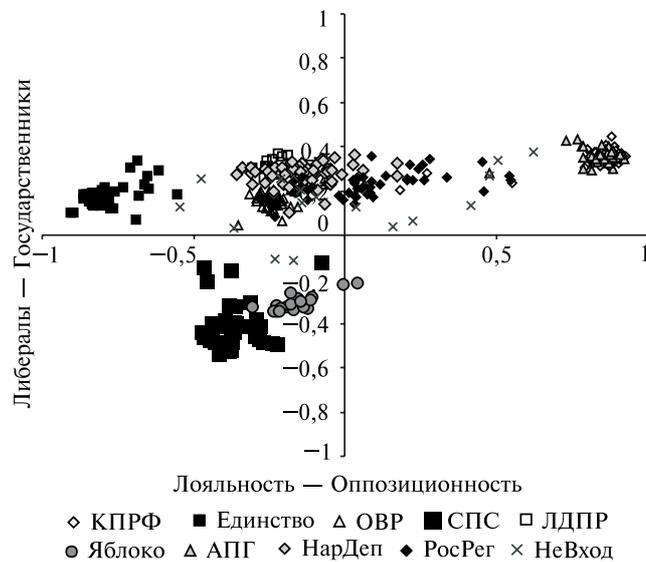


Рис. 21. Общеполитическое размежевание в 2001 г.

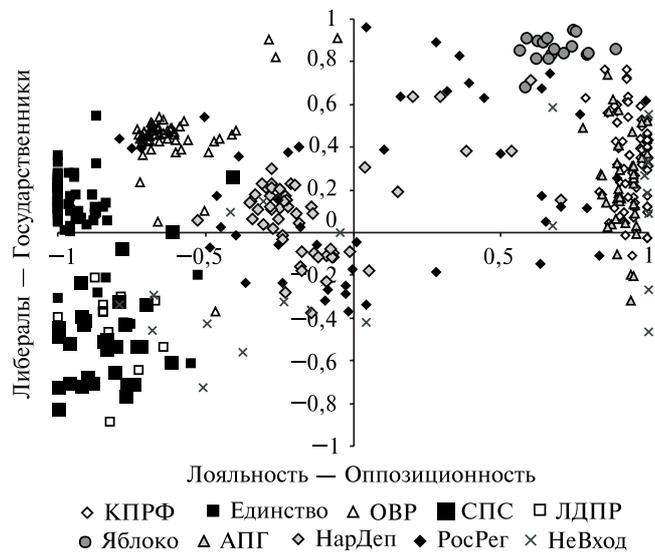


Рис. 22. Политическое размежевание по проблеме ТЭК (реформа РАО «ЕЭС России» и регулирование тарифов) в 2002 г.

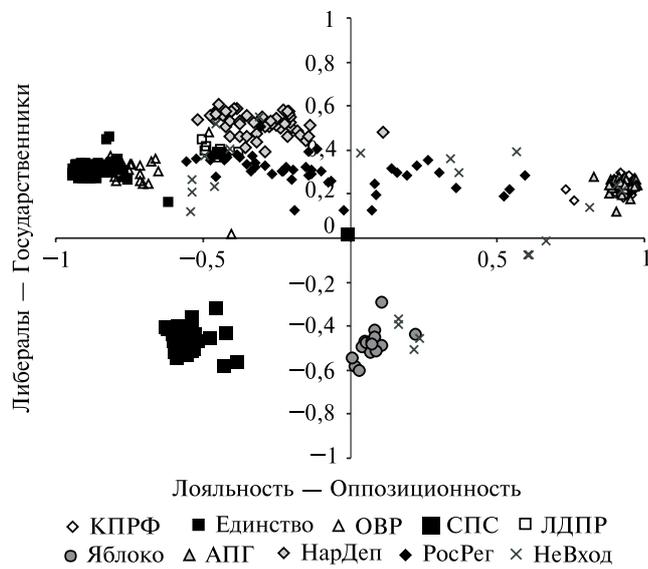


Рис. 23. Общеполитическое размежевание в 2002 г.

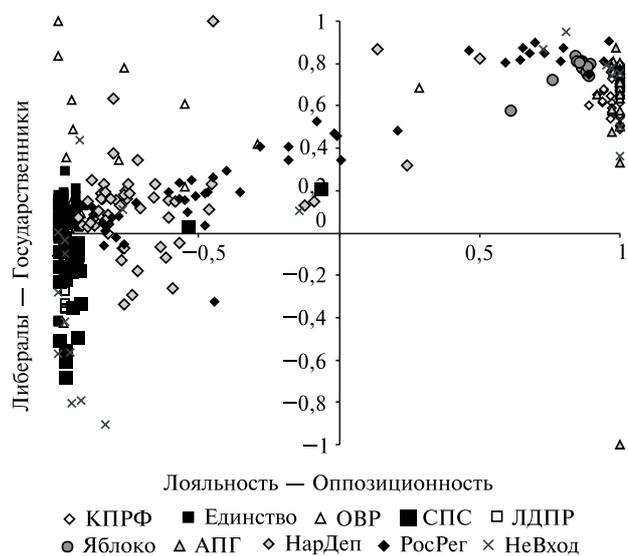


Рис. 24. Политическое размежевание по проблеме ТЭК (реформа РАО «ЕЭС России») в 2003 г.

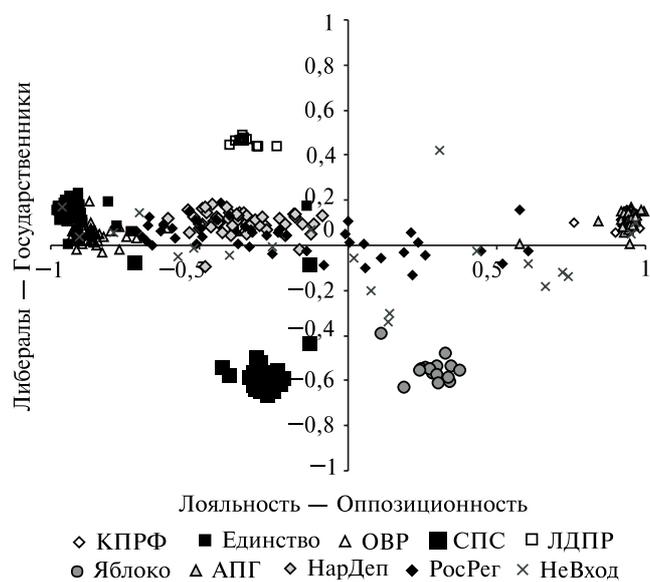


Рис. 25. Общеполитическое размежевание в 2003 г.

к центру ОВР и НД (поддержка законов по регулированию тарифов) и близость позиций ЛДПР и СПС (ставка на «конструктивное» сотрудничество не столько с СПС, сколько с общей линией на проведение реформы РАО «ЕЭС России» на основе центристского большинства).

Хронология решений по реформе РАО «ЕЭС России» такова.

Пакет законов по реформе РАО «ЕЭС России» должен был рассматриваться еще летом 2002 г., но был перенесен на осень. Помимо политического подтекста, связанного с неприятием «левыми» либеральных реформ по реструктуризации естественных монополий, а также отношением к Председателю правления РАО «ЕЭС России» А.Б. Чубайсу, здесь проявились и другие интересы со стороны металлургических компаний — крупных потребителей электроэнергии. Понятно, что голосов фракции СПС, даже в союзе с фракцией «Единство» и без голосов «государственников» из группы «Народный депутат» было недостаточно (о голосах «левых» и фракции «Яблоко» не могло быть и речи). В итоге условием принятия пакета стал закон о государственном регулировании тарифов на электроэнергию. Голосование по пакету и по данному закону в 1-м чтении состоялось в октябре 2002 г. в один день. Отметим, что данный пример может служить иллюстрацией сценария, когда одна сторона, непосредственно не инициировавшая закон, но имеющая возможность повлиять на голоса группы депутатов, может добиться нужных для себя законопроектов. Ключевое 2-е чтение по реформе электроэнергетики состоялось в феврале 2003 г., в этом месяце возрастает индекс влияния в сценарии 0,4 для партий, участвовавших в коалиции большинства (см. [2]), в том числе и для СПС и ЛДПР, но этот рост оказывается локальным во времени.

Политическое размежевание на картах 2002—2003 гг. отражает в основном расстановку сил по проблеме реформы РАО «ЕЭС России» и, в какой-то мере, — по проблеме регулирования тарифов. Для проблемы регулирования тарифов более характерна политическая карта 2002 г., в ней больше смещены к центру позиции группы «Народный депутат», лоббировавшей этот законопроект, а также ОВР.

Показательны изменения, произошедшие по сравнению с общеполитическим размежеванием. Позиция фракции «Яблоко» — резкая оппозиция к «либеральной» реформе РАО «ЕЭС России» и А.Б. Чубайсу. Подобное позиционирование «Яблока» «встречается» еще только в октябре 2003 г. во время предвыборной кампании. В то же время ЛДПР подтверждает свою готовность к конструктивному сотрудничеству в рамках парламентского большинства.

Отметим, что в отличие от реформы электроэнергетики, пакет законов о реформе МПС был принят практически в то же время, но в более короткий срок и политически намного более спокойно. Большинство то же, основанное на четырех центристских фракциях, что согласуется с распределением влияния и системой отношений, установившейся в конце 2002 г.

Индексы влияния, рассчитанные с учетом ограничений на создание коалиций, также достаточно показательно отражают смещения позиций депутатов. На рис. 26 представлены индексы влияния для КПРФ, Единства и ОВР по проблеме ТЭК в сравнении с «общими» индексами. Индексы рассчитаны при пороге, равном 0,4 (сценарий 0,4) для индекса согласованности, рассчитанного по картам.

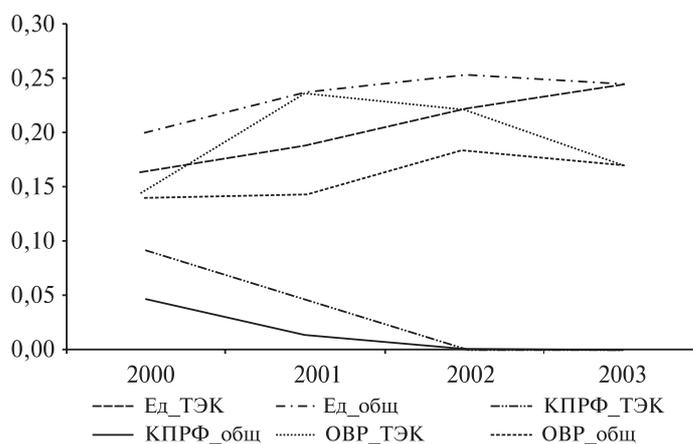


Рис. 26. Динамика индексов влияния для «Единства», КПРФ, ОВР в сценарии 0,4

Для КПРФ общеполитический индекс и индекс ТЭК уменьшаются до 0 в 2002 г., когда была принята реформа РАО «ЕЭС России». Большее значение индекса в 2001 г. соответствует участию в одобрении пакета по ОЯТ.

Для СПС рост индекса ТЭК в сценарии 0,4 (рис. 27) в 2002 г., отражает результат, достигнутый по проблеме реформы РАО «ЕЭС России», близость к общеполитическому индексу указывает на то, что это единственный серьезный результат. В то же время высокое значение индекса для ЛДПР указывает на ключевую роль небольшой фракции в одобрении этого пакета по РАО «ЕЭС России».

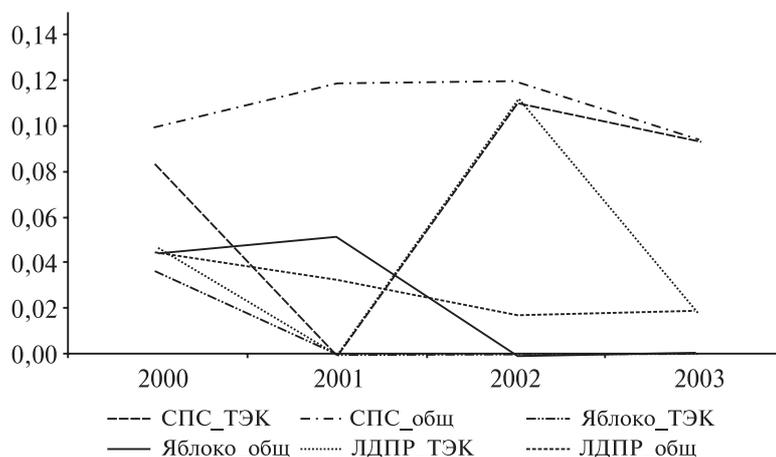


Рис. 27. Динамика индексов влияния для СПС, ЛДПР и «Яблока» в сценарии 0,4

Для фракции «Яблоко» индекс ТЭК обращается в 0 с 2001 г., что понятно — по проблеме ОЯТ и по проблеме реформы РАО «ЕЭС России» фракция активно и безрезультатно выступает «против». Для фракции ЛДПР индекс обращается в 0 в 2001 г., поскольку в одобрении пакета ОЯТ участвовали более крупные фракции — КПРФ и АПГ, но в 2002 г. при одобрении в 1-м чтении пакета законов по РАО «ЕЭС России» голоса ЛДПР играли ключевую роль, а в 2003 г. индекс по ТЭК меньше вследствие большей консолидации центристского большинства.

Для АПГ индекс ТЭК больше общеполитического индекса в 2000 и 2001 г. (см. рис. 28) по тем же причинам, что и для КПРФ. В 2000 г. по ТЭК нет крупных законопроектов, которые существенно разделили бы власть и оппозицию, а в 2001 г. группа активно участвовала в проведении пакета ОЯТ. Группы «Российские регионы» и «Народный депутат», очевидно, играют ключевую роль при одобрении всех крупных законопроектов по проблеме ТЭК — и по ОЯТ, и по регулированию тарифов, и по реформе РАО «ЕЭС России». Показателен максимум для НД в 2002 г. — представители этой группы лоббировали закон по регулированию тарифов и их позиция в конечном счете решила судьбу в 1-м чтении пакета законов по РАО «ЕЭС России».

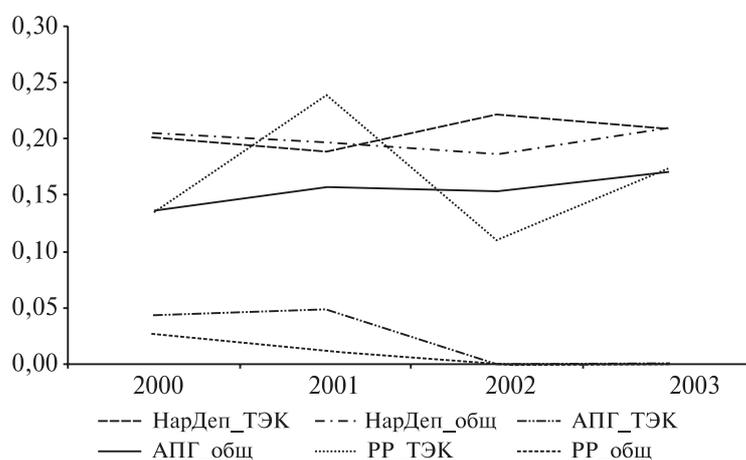


Рис. 28. Динамика индексов влияния для групп «Народный депутат», АПГ и «Российские регионы»

5. Особый сюжет — ставки налогообложения

Одним из постоянных сюжетов по проблеме топливно-энергетического комплекса было установление и изменение налогообложения в этой сфере. Разногласия между думой и правительством здесь носят традиционный характер: правительство предлагает более жесткий вариант, дума выступает за более низкие ставки налогообложения. Необходимо отметить, что подобные законы — бюджетообразующие, влияющие на его доходную часть. Поэтому, если при рассмотрении во 2-м (ключевом) чтении были приняты какие-либо поправки, отменить закон, используя даже право президента отклонить закон, достаточно накладно, так как необходимо на этой базе своевременно представить, рассмотреть и принять бюджет.

Подобные сценарии голосований были характерны для всех трех созывов. Но в 1-м и 2-м созывах правительство не располагало поддержкой большинства и такой исход (решение вопреки мнению правительства) представляется вполне естественным.

Так, в июне 2003 г. «традиционно» состоялось рассмотрение закона о внесении изменений в Налоговый кодекс (в части отмены акциза на природный газ и одновременного увеличения ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче природного газа, а также

об индексации ставок акцизов по подакцизным товарам). В рамках закона индексировались налоговые ставки и акцизы по различным позициям, в том числе по налогу на добычу полезных ископаемых для нефтяной отрасли. Понятно, что даже незначительное изменение ставок соответствует значительным суммам в абсолютном выражении.

Основное решение по проблеме ТЭК было отражено в поправке 23. Поправка касается ставки налога на добычу полезных ископаемых для нефтяной отрасли. Правительство, в лице своего представителя С. Шаталова, настаивало на ставке в 357 рублей, считая, что нефтяные компании в результате предлагаемых мер сэкономят 11 млрд. рублей, и предложило отклонить более низкую ставку 347 рублей. В то же время представлявший законопроект С. Шторгин заявил *«...что расчеты более глубокие, я бы так сказал, показали, что выпадает доходов нефтяной отрасли из бюджетной системы 4,7 млрд. рублей в ценах 2002 г. и 5,2 млрд. рублей в ценах 2004 г. И расчет, сделанный обратным счетом, дает величину ставки 347 рублей...»*⁷ и предложил поддержать позицию профильного комитета. В итоге, за поправку проголосовали 295 депутатов «за», в том числе 79 из 83 от КПРФ (95,2% от численности фракции), 40 из 43 от АПГ, 100% от ЛДПР и «Яблока», 46 из 47 от «Регионов России», 19 из 32 от СПС, 22 из 53 от группы «Народный депутат», 33 из 54 от ОВР, 15 из 82 от «Единства» и 11 из 18 депутатов, не входящих в депутатские объединения.

Такой исход голосования, в котором формально ключевую роль играет фракция КПРФ, резко расходится с оценками согласованности позиций в июне 2003 г. и распределением влияния на любом из сценариев с пороговыми уровнями индекса согласованности (0,4, 0,5, 0,6).

6. Заключение

Специфика политического размежевания в Государственной Думе по проблеме топливно-энергетического комплекса заключается в наличии относительно самостоятельных групп влияния в этой сфере, что приводит к определенным смещениям в позициях депутатов и фракций. Другая особенность — сравнительно небольшое число голосований.

В Государственной Думе 1-го созыва эти позиции были смещены в относительно слабой «партии власти», акценты были смещены в сторону государственного регулирования отрасли.

⁷ См. стенограмму пленарного заседания 20.06.2003 (http://www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/2003/06/s20-06_v.htm)

В ГД 2-го созыва ключевую роль играли наличие сильной оппозиции в лице КПРФ и попытки реструктуризации естественных монополий со стороны «либералов-реформаторов», которые встречали сильное противодействие.

В ГД 3-го созыва произошли принципиальные изменения. Были приняты решения по реформам естественных монополий и проблеме ОЯТ. Первые были проведены за счет большинства на основе союза четырех центристских фракций, но при этом наиболее важный пакет законов по реформе РАО «ЕЭС России» был обусловлен принятием закона по регулированию тарифов, который поддерживала оппозиция.

В то же время по вопросам налогообложения на протяжении всех трех созывов сохранялась схема, предполагающая более выгодные по сравнению с предложениями правительства, ставки налогов для ТЭК; принятие решений за счет коалиции оппозиционных фракций и фракций, лояльных по отношению к исполнительной власти.

Необходимо отметить, что небольшое число голосований и деликатность проблемы сужают возможности исследования. Очевидно, что в данной тематике остается большое поле для экспертной оценки содержания законопроектов и позиций фракций, особенно в случаях, когда решения принимались подавляющим большинством голосов.

Приложение. Расчет индекса согласованности на политической карте

Предположим, что позиция депутата представлена точкой на плоскости внутри квадрата с вершинами в точках $(0,0)$, $(1,0)$, $(0,1)$ и $(1,1)$. Понятно, что подобный квадрат определяется с точностью до линейного преобразования вида $z' = az + b$, где z — точка на плоскости. Методика построения такой политической карты предложена в [4], она включает выявление факторов размежевания на основе многомерного неметрического шкалирования (см. [1]), применение к полученной конфигурации метода главных компонент и последующий расчет координат законодателей как рейтингов соответствия эталонной позиции по каждому из факторов.

Построим теперь новый индекс согласованности⁸, который зависит от евклидова расстояния d_{ij} между позициями фракций на политической карте. Этот индекс, который мы будем обозначать через κ , должен зависеть от расстояния между позициями так, чтобы значение

⁸ Индекс предложен Ф.Т. Алескеровым.

индекса уменьшалось с ростом расстояния и, наоборот, при убывании расстояния это значение должно увеличиваться.

Учитывая, что максимальное расстояние на единичном квадрате равно $\sqrt{2}$, а диапазон индекса должен меняться в диапазоне от 0 до 1, индекс κ строится в виде:

$$\kappa = \frac{1}{\sqrt{2}} \left(\frac{1 + \sqrt{2}}{1 + d_{ij}} - 1 \right)$$

Видно, что индекс принимает значения, равные 0 при $d_{ij} = \sqrt{2}$, и равное 1, если расстояние равно 0, т.е. меняется в диапазоне от 0 до 1.

Пороговые значения индекса, при которых рассчитываются индексы влияния, могут быть подобраны исходя из распределения значений индекса. В данном случае выбирались значения 0,4, 0,5 и 0,6, что примерно соответствует медиане (0,505), нижней (0,4) и верхней (0,625) квартилям распределения индекса согласованности для фракций на «общеполитических» картах ГД 3-го созыва (см. рис. П1).

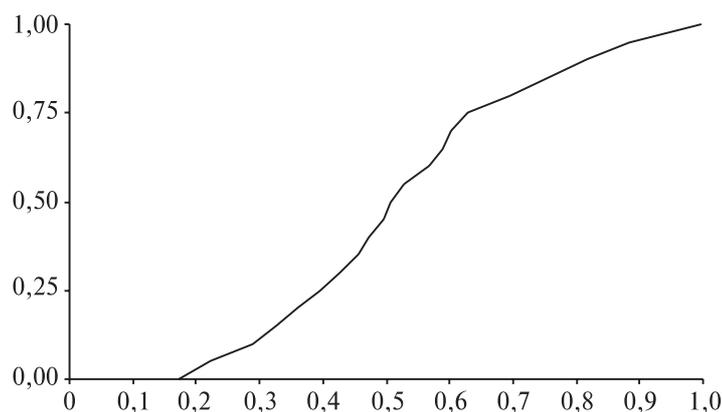


Рис. П1. Распределение индекса согласованности позиций на карте для ГД 3-го созыва по «общеполитическим» картам

Список литературы

1. Айвазян С.А., Бухштабер В.М., Енюков И.С. и др. Прикладная статистика. Классификация и снижение размерности. — М. : Финансы и статистика, 1989.

2. Алескеров Ф.Т., Благовещенский Н.Ю., Сатаров Г.А. и др. Оценка влияния групп и фракций в российском парламенте (1994—2003гг.) // Экономический журнал ВШЭ. 2003. Т. 7. № 4.
3. Благовещенский Н.Ю. Оценка политических позиций в Государственной Думе 3-го созыва по результатам голосований. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004.
4. Сатаров Г.А. Анализ политической структуры законодательных органов по результатам поименных голосований // Российский Монитор: Архив современной политики. 1993. № 1.
5. Banzhaf J.F. Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis // Rutgers Law Review. 1965. N 19. P. 317—343.

Препринт WP7/2005/07
Серия WP7
Теория и практика общественного выбора

Н.Ю. Благовещенский

**Распределение влияния в Государственной Думе РФ
1—3-го созывов по проблемам
топливно-энергетического комплекса**

Публикуется в авторской редакции

Зав. редакцией *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Н.Е. Пузанова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г. продлена до 14 октября 2003 г.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать трафаретная.
Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,4. Усл. печ. л. 2,33. Заказ № . Изд. №

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел.: (095) 134-16-41; 134-08-77
Факс: (095) 134-08-31
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3