

**ТРУДЫ ФАКУЛЬТЕТА
ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК
И СОЦИОЛОГИИ**

выпуск

19

Антон Шириков

АНАТОМИЯ БЕЗДЕЙСТВИЯ

**политические институты и конфликты
в бюджетном процессе регионов России**

Санкт-Петербург 2010

Шириков А. С.

Ш64 **Анатомия бездействия: политические институты и конфликты в бюджетном процессе регионов России / Алтон Шириков. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010. — 276 с. — (Труды факультета политических наук и социологии; Вып. 19).**

ISBN 978-5-94380-092-4

Российское общество уже привыкло к существованию региональных легислатур, обладающих многими атрибутами парламентской власти. Однако многие законодательные органы субъектов РФ по-прежнему неэффективны, слабы в организационном и политическом плане. Результаты их законотворчества весьма далеки от идеала и сковывают их собственные действия.

Эта монография посвящена проблеме коллективного действия в региональных легислатурах. В работе исследованы политические, экономические и организационные факторы формирования регионального бюджетного законодательства, проанализированы правила раздела «бюджетного пирога» и разрешения бюджетных конфликтов между законодательной и исполнительной властью регионов, влияние федеральной политики на содержание региональных законов и на качество законотворческого процесса. В книге объясняется низкий спрос на право в региональном бюджетном процессе и сформулирован ряд закономерностей институционального строительства в переходных политических системах, в том числе в России. Кроме того, выделены факторы, способствующие и препятствующие становлению формальных институтов и более прочных правил игры.

Книга адресована политологам, специалистам в сфере государственного управления и местного самоуправления. Издание может быть использовано в процессе преподавания политологических дисциплин в вузах.

ISBN 978-5-94380-092-4

© А. С. Шириков, 2010
© Европейский университет
в Санкт-Петербурге, 2010

Оглавление

Предисловие	7
Глава I. ЭВОЛЮЦИЯ ФОРМ: РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ВЫБОР	
1. Институты как результат и средство политической деятельности	21
2. Нормативное и эмпирическое в анализе разделения властей	33
3. Разделение властей и дилемма принципала-агента	39
Глава II. НЕСОСТОЯВШАЯСЯ АВТОНОМИЯ: РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	
1. Разделение властей в России: традиция и реформы	45
2. Конституционная модель разделения властей в России	52
3. Автономия законодательной власти в регионах	59
Глава III. ЗАКОНЫ ПРОТИВ ХАОСА: БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РЕГИОНАХ РОССИИ	
1. Бюджетный процесс как индикатор разделения властей	74
2. Бюджетный процесс в России в 1990-е годы	77
3. Бюджетный кодекс РФ и институциональный выбор	85
Глава IV. ПРОИСХОЖДЕНИЕ ПРАВИЛ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ВЫБОР В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ	
1. Регулирование бюджетного процесса: акторы и стратегии	92
2. Зависимая переменная и ее вариация	102
3. Гипотезы и данные	109
4. Результаты статистического анализа	113
5. Интерпретация полученных данных	119

Глава V. УСЛОВИЯ ТОРГА:

ПРОЦЕДУРА РАССМОТРЕНИЯ И СОГЛАСОВАНИЯ БЮДЖЕТА

1. Институты бюджетного торга между законодательной
и исполнительной властью 130
2. Механизм согласительной комиссии 137
3. Влияние политических, экономических и организационных
факторов на процедуру рассмотрения бюджета 141

Глава VI. СКРЫТОЕ ОРУЖИЕ:

КОНФЛИКТЫ ПРИ СОГЛАСОВАНИИ БЮДЖЕТА

1. Логика и предмет бюджетных конфликтов 147
2. Трансформация бюджетных конфликтов в середине 2000-х годов 169

Глава VII. ПРИЗРАКИ АКТИВИЗМА:

СПРОС НА ПРАВО И РОЛЬ ЛЕГИСЛАТУР В РЕГИОНАЛЬНОМ БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

1. Принятие бюджета как проблема коллективного действия 183
2. Модели коллективных действий при рассмотрении и принятии
бюджета 193

Заключение 210

Литература 234

Законодательные акты 252

Приложение 1. Примеры анализируемых законов и их кодирования 266

Приложение 2. Таблица использованных статистических данных ... 272

ПРЕДИСЛОВИЕ

Нам часто кажется, что движущей силой общественного прогресса являются действия конкретных личностей: политических предпринимателей, активистов, крупных экономических агентов и т. д. Но в действительности общественная динамика, общественное благо и институциональные перемены — это всегда плод действий коллективных и согласованных. Согласованных не обязательно в том смысле, что все участники заранее договорились добиться одного и того же результата; ведь многие общественные блага оказываются побочным продуктом, непредвиденными последствиями регулирования совсем других отношений и ситуаций. Однако эти действия связаны между собой логикой социальной координации, они согласованны благодаря существующим механизмам разрешения конфликтов и поиска решений. Они согласованны если не с точки зрения замысла, то с точки зрения результата. Если результат достигнут, значит, согласование произошло. Система координации помогает подстроиться под экономическую или политическую реальность, она корректирует действия так, чтобы чего-то все же удалось добиться.

И когда мы говорим, что «президент распустил Верховный Совет» или что «Государственная Дума выступила с критикой расширения НАТО на Восток», здесь действует та же «композиционная» логика. Организационные институты, такие как правительство, едины лишь на уровне обобщенного анализа (например, если необходимо рассмотреть исторические последствия работы этих организаций). Если же мы хотим разобраться в причинах их действий, в их мотивации, в том, почему эти действия произошли именно так, а не иначе,

то нельзя избежать разложения этих институтов на составляющие — иначе говоря, рассмотрения их действий не как монолитных решений, а как коллективных действий всех тех людей и групп, которые образуют организацию.

Эти коллективные действия, состоящие в обхождении и разрешении конфликтов, согласовании позиций и т. д., поддерживают политику как таковую. Без них невозможны никакие политические изменения. И даже политические решения президента — казалось бы, по определению индивидуальные, — можно рассматривать как коллективные действия: ведь эти решения часто обусловлены борьбой и дискуссиями между советниками и приближенными первого лица в стране.

Еще более явно логика коллективных действий проявляется при анализе парламентских институтов. В теории законодательные органы должны обладать значительной автономией: они не подчиняются другим органам власти, и их полномочия производны от интересов и мандата избирателей. Автономия — то есть способность принимать независимые решения, влиять на политическую повестку дня и на политический курс¹ — необходима не только для того, чтобы накапливать собственное влияние и принимать более эффективные решения с минимальными затратами. Она нужна еще и для того, чтобы обеспечивать потребности избирателей и в конечном счете добиваться создания общественных благ, производить эти блага. Потребности избирателей и общества в целом весьма разнообразны и не ограничены жесткими рамками; поэтому логично, чтобы и законодатели имели максимальную (в рамках действующих законов) свободу правотворчества, иначе свою общественную задачу они реализовать не смогут.

Но это в теории. На практике автономия законодательных органов (ассамблей, легислатур и т. д.) зависит от успешности коллективных действий в этих органах и от эффективности их координации. В одних политических режимах, например, во Франции периода парламентской республики, законодатели весьма могущественны: они контролируют правительство и могут отправить его в отставку, дик-

¹ *Carey M., Formanek F., Karpowicz E. Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases // Legislative Studies Quarterly. 1999. № 24. P. 571.*

туют политику во многих сферах. В авторитарных режимах вроде Кубы ассамблеи порой лишь легитимируют, оформляют решения исполнительной власти, партийных или военных структур, контролирующих государство в целом.

В обоих случаях многое определяется не только соотношением полномочий и позиций парламента и исполнительной власти. Даже конституционно и политически сильный парламент может оказаться в ситуации, когда принятие важных решений заблокировано, если группы в составе законодательного органа раздроблены и не могут договориться друг с другом. Этому немало примеров в истории парламентов таких стран, как Италия, или в практике работы первых созывов парламентов в постсоциалистических странах. Но и в авторитарных режимах, где исполнительная власть стремится подавить автономию парламента, важную роль играет реакция последнего: если законодатели могут мобилизоваться для ответных мер, выступить с коллективных позиций, то им удастся сохранить за собой ту или иную степень автономии и независимости.

Вероятно, некоторую роль в формировании логики коллективных действий играют и политические традиции, а точнее, факторы *path dependency*, — формат действий сегодняшних отчасти задается решениями и практикой прошлых лет. Именно этим некоторые политологи и историки объясняют слабость законодательных органов в России 1990-х и 2000-х годов: опыта успешных коллективных действий и реализации своей теоретически существующей автономии у российских парламентов почти не было. Дореволюционные созывы Государственной Думы рассматривались скорее как законосовещательные органы при кабинете министров. Более старые, классические традиции республиканского правления были вытеснены на обочину политической жизни еще раньше, в ходе столетий административного давления и строительства «вертикали власти». Ассамблеи советского периода находились под постоянным давлением партийного и бюрократического аппарата, и представительство общественных интересов никогда не было их основной функцией. Вместо коллективного политического ответа давлению авторитарной власти имел место неформальный торг по отдельным бюджетным и законодательным вопросам.

Новый федеральный парламент в России (по Конституции 1993 года) и органы законодательной власти в регионах были созданы

в целом по образцу западных парламентов: они формально отделены от исполнительной власти и могут ее контролировать, располагают комитетами, фракциями и другими депутатскими объединениями, специализированным аппаратом по подготовке законопроектов и т. д. Но все эти атрибуты — только предпосылки к реализации парламентской автономии. Чтобы их задействовать, необходим работающий механизм координации, который позволяет согласовать как частные интересы отдельных заинтересованных групп в рамках законодательного органа, так и сумму этих частных интересов с интересами общественными. Чтобы воспользоваться парламентской автономией и произвести общественное благо, необходима эффективная практика коллективных действий.

Как на практике происходит эта координация в законодательных органах? Насколько в действительности они независимы от органов исполнительной власти и какие факторы определяют развитие автономии легислатур и ее деградацию? Как эффективность коллективных действий влияет на содержание законотворческой деятельности? Как она связана с развитием политической конкуренции и политического режима в целом? Как механизмы координации внутри законодательных органов связаны с общим контекстом национальной политической системы и насколько они предопределяются им? Наконец, если говорить о региональных политических режимах, то каково значение формальной и реальной независимости региональных легислатур для развития федерализма?

Этим вопросам и посвящено настоящее исследование. Основная масса эмпирических данных, положенных в его основу, была собрана с осени 2004 года по весну 2006 года в ходе моей исследовательской работы на факультете политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб), а также в ходе дополнительного исследования осенью 2008 — весной 2009 года, которое тоже поддержал ЕУСПб.

Я благодарен профессору ЕУСПб Владимиру Гельману за многочисленные и чрезвычайно ценные идеи и советы как относительно общей структуры и теоретической логики этой книги, так и в связи со сбором и обработкой эмпирического материала. Без его постоянной помощи и поддержки это исследование не состоялось бы. Я также признателен другим исследователям из Европейского университета: Григорию Голосову — за ценную критику, советы по сбору

и обработке данных, информацию и идеи относительно регионального политического процесса; Эдуарду Понарину — за советы и соображения по проведению статистических исследований; Олегу Хархордину — за возможность взглянуть на политический процесс в России со стороны теории практик.

Отдельная благодарность Ирине Бусыгиной и Михаилу Ильину (МГИМО), Ростиславу Туровскому (МГУ), Александру Сунгурову (Санкт-Петербургский филиал ГУ-ВШЭ), которые знакомились с ранними версиями работы и делились со мной своими замечаниями, идеями и комментариями. Я также хотел бы выразить признательность моим коллегам по ЕУСПб Алексею Бессуднову, Павлу Кононенко, Евгению Рошину, Андрею Щербаку и всем остальным, кто давал мне советы, критиковал, предлагал гипотезы и направления анализа на всех стадиях этого исследования. Не обойтись без традиционной оговорки: все неточности, упущения и ошибки, которые, возможно, содержатся в этой работе, — исключительно вина автора.

Хотя федеральный парламент, и прежде всего Государственная Дума РФ, представляет собой весьма интересный случай для анализа с точки зрения механизмов координации и коллективных действий в законотворческом процессе, в этой книге федеральный опыт стал скорее отправной точкой в анализе региональной политической практики. Главным объектом исследования стали законодательные органы субъектов Российской Федерации, их формальная и фактическая автономия и опыт законодательной деятельности.

Анализ эмпирических данных — материалов по региональной политике и законотворческой деятельности — был сосредоточен главным образом на первых 15 годах становления постсоветской России, с конца 1991 по 2006 год. Это время наибольшей институциональной и политической динамики в российских регионах. Данные второй половины 2000-х годов показали, что по окончании этого периода динамика форм и факторов автономии региональных ассамблей во многом угасла, произошла своего рода консервация этих институтов. Поэтому материал книги дает представление об общем цикле развития институтов разделения властей в российских регионах в постсоветский период.

За основу для исследования был взят бюджетный процесс — деятельность органов законодательной и исполнительной власти регио-

нов в сфере разработки, принятия и исполнения бюджета. Поэтому в числе источников работы — законы субъектов РФ о бюджетном процессе и о правилах размещения государственного заказа, принятые с 1991 по 2005 год, а также в 2007–2009 годах. Они помогли выделить основные формы регламентации разделения властей в бюджетном процессе и оценить ту формальную автономию, которой располагают региональные ассамблеи. Первым из двух главных вопросов исследования стала связь этих форм регламентации и качества законотворческой деятельности с содержанием бюджетной политики, уровнем политической конкуренции, организационными условиями работы ассамблей.

Анализ практического взаимодействия законодательной и исполнительной власти регионов при рассмотрении и принятии бюджета помог построить реальную модель разделения властей в бюджетном процессе, сопоставить ее с формальными правилами и объяснить ее влияние на законотворческую деятельность. Соотношение формальных и неформальных правил взаимодействия и разрешения конфликтов в работе над бюджетом в конечном счете стало вторым главным вопросом этой книги.

Институты, то есть правила игры и координации действий, учреждаются в определенных целях, но имеют побочные эффекты и непредвиденные последствия. В главе 1 исследования подчеркивается, что политические акторы действуют рационально, руководствуясь своими интересами, системой восприятия и оценки возможных результатов. Но в то же время факторы, задающие и ограничивающие их поведение, подвержены зависимости от прошлого опыта и предыдущих институциональных решений. Институт есть средство сокращения неопределенности, он повышает эффективность координации социальных и политических действий.

Изменения институциональной среды в обществе или в политической системе происходят в момент нарушения равновесия, когда существующие правила игры перестают устраивать значимых акторов и возникает конфликт между теми, кто заинтересован в соблюдении правил, и теми, кому выгодно их изменение. Одна из таких институциональных перемен — введение формальных механизмов разделения властей. Модели разделения властей, прежде существовавшие лишь в виде теоретических идей классиков вроде Локка и Монтескье, стали практическими инструментами институциональ-

ной инженерии, позволявшими модифицировать политическую карту, закреплять тот или иной баланс сил, стимулировать или ограничивать политическую конкуренцию.

В процессе институциональной инженерии, однако, часто возникает дилемма принципала-агента: каким образом акторы, распределяющие права и полномочия (принципалы), могут обезопасить себя от самодетельности других акторов и заинтересованных групп, от злоупотребления полномочиями, и в то же время воздержаться от того, чтобы контролировать все их действия? Эту дилемму на практике можно разрешить, если предоставить уполномоченным органам (агентам) определенную свободу усмотрения. Свобода усмотрения — это, по сути, доверие: один актор или одна организация доверяет другим самостоятельно принимать решения и заранее соглашается с этими решениями. Так, законодательная власть, не будучи в состоянии вникать во все сферы государственной политики, соглашается с тем, что исполнительная власть будет принимать решения по многим вопросам без санкции законодателей.

В России соотношение сил и полномочий законодательной и исполнительной власти редко соответствовало нормативным представлениям о разделении властей. Как правило, исполнительная власть была принципалом, задавала правила игры, а законодательная выступала в роли агента, чья свобода действий жестко ограничена. В главе 2 показано, что политические возможности законодательной власти были невелики в Российской империи, вовсе сошли на нет в Советском Союзе, да и в постсоветской России политическая и общественная роль законодателей была слабой. Региональным ассамблеям в 1990-х и 2000-х годах доверяли, по опросам общественного мнения, 3-4 % населения.

Но правила институционального анализа работают и в этих условиях. Более того, исследование ситуаций, когда институты законодательной власти и подобные им функционируют при политическом давлении и в условиях ограниченной политической конкуренции, позволяет оценить пределы их возможностей и реальные возможности координации внутри этих институтов.

Показательный пример — разделение властей на федеральном уровне в России, которое вписывается в рамки довольно редкой в мире президентско-парламентской системы. В таких системах парламент не только играет достаточно слабую роль, конституционные

правила игры еще и стимулируют регулярные конфликты между президентом и парламентом. Наиболее действенным механизмом предотвращения таких конфликтов становится не компромисс, а подавление одной ветви власти другой. Нечто подобное произошло и в России: в ходе консолидации национальных элит конфликты и споры между парламентом и президентом в 1990-х сменились жестким контролем президента и правительства над Федеральным Собранием к середине 2000-х годов.

Похожая ситуация сложилась и в российских регионах. 1990-е годы были временем политических и институциональных экспериментов, и в ходе некоторых из них законодательные органы получили довольно серьезные формальные полномочия и практические возможности. Разнообразие региональных политических режимов привело и к разнообразию институциональных решений. Однако в конце 1990-х и в 2000-е годы в ходе рецентрализаторской политики федеральных властей произошла унификация как формальных аспектов региональных политических режимов, так и их политического содержания: главы исполнительной власти, используя «административный ресурс» на выборах и в других сферах политического процесса, неуклонно устанавливали и укрепляли свою монополию на власть. Во всех случаях развитию региональных законодательных собраний мешали также их слабые организационные возможности (недостаточное финансирование, небольшой процент депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе) и ограниченный опыт.

Впрочем, даже в ходе этой унификации за рядом региональных ассамблей остались более широкие, чем у федерального парламента, полномочия — например, в сфере контроля над исполнительной властью. Да и на практике, несмотря на доминирование исполнительной власти, некоторые региональные парламенты остались относительно значимыми площадками согласования интересов и разрешения конфликтов между элитами регионов.

Весьма наглядно эти согласования и конфликты проявляются в ходе бюджетного процесса, обзору которого посвящена глава 3. Санкционирование и утверждение бюджета — традиционная прерогатива законодательных собраний, однако ее практическая реализация зависит от многих организационных и политических факторов. В России роль ассамблей в формировании бюджета всегда была не-

велика, что было связано и с дефицитом финансовой информации, и с ограниченным опытом законотворчества, и с недостаточно подробной регламентацией бюджетного процесса, и, разумеется, с нежеланием исполнительной власти допускать депутатов к реальному разделу бюджетного «пирога».

Тем не менее, в 1990-е годы законодательные собрания некоторых регионов проявляли (нередко в нарушение бюджетной процедуры) активность в переформатировании статей бюджета, настойчиво спорили с исполнительной властью по поводу содержания бюджетной политики. Введение в действие Бюджетного кодекса РФ в 2000 году упорядочило правила игры, региональные ассамблеи приобрели к этому времени некоторый опыт бюджетного анализа, что в совокупности позволило им подходить к процессу рассмотрения бюджета более слаженно и профессионально.

Но, как отмечается в главе 4, помимо федерального Бюджетного кодекса, в регионах действовали и действуют и свои правила игры в области бюджетного процесса. Региональные законы регулируют как общую бюджетную процедуру, так и действия законодательной и исполнительной власти при формировании и принятии бюджета. Эти нормы отчасти задают и условия координации действий внутри законодательных собраний. Один из важных вопросов, возникающих в связи с этим, — условия и факторы институционального выбора в региональном бюджетном процессе и, в частности, факторы, задающие формат отношений глав регионов и региональных парламентов и свободу усмотрения исполнительной власти.

В теории, чем более активную политическую позицию занимает ассамблея и чем более серьезный политический конфликт возникает у нее с главой региона, чем более развиты ее организационные возможности, тем тщательнее она должна подходить к урегулированию своих отношений с исполнительной властью, тем более серьезный формальный контроль она должна устанавливать за чиновниками.

Однако есть важный фактор, который может свести на нет эффекты экономических, политических и организационных условий институционального выбора. Это наличие у ассамблеи достаточно действенных незаконодательных средств (инструментов прямого влияния на бюджет), которые позволяют добиваться нужных целей, вовсе не прибегая к законодательным инструментам влияния. В частности, это возможность отклонять бюджет или же вести

разного рода торг с исполнительной властью насчет бюджетных показателей.

Такие гипотезы можно проверить статистическими методами. Для этого вначале по разработанной автором шкале проведена оценка интенсивности и детальности формальных ограничений, налагаемых ассамблеями на исполнительную власть. Затем при помощи статистики проделан сравнительный анализ того, как эти показатели связаны с экономическими условиями регионов, уровнем политической конкуренции и эффективностью внутренней организации законодательных собраний.

Выяснилось, что при более эффективной организации работы ассамблеи действительно склонны к более детальному формальному контролю за исполнительной властью. К этому же их побуждает и дефицит бюджетных ресурсов. Политическая ситуация, как выяснилось, практически не влияет на содержание институционального выбора в бюджетном процессе. Более того, даже при достаточно высоком профессионализме и активной конкуренции за бюджетные ресурсы ни одна ассамблея не стремится наложить максимум ограничений на исполнительную власть.

Мы уже предполагали, что не слишком важная роль формальных средств контроля над бюджетным процессом обусловлена доступностью незаконодательных средств влияния на бюджет. И, как показано в главе 5, в большинстве регионов действительно складывается регулярная практика индивидуального или группового торга депутатов с исполнительной властью. В некоторых случаях она даже приобретает институциональные формы «резервных фондов», «пакетных поправок» или «наказов избирателей»: депутаты получают право самостоятельно распределить небольшую часть бюджетных средств. Но даже если эта практика не возведена в систему, главный принцип один: депутаты получают незначительные (в общем масштабе бюджета) уступки в обмен на то, что соглашаются утвердить проект исполнительной власти в целом.

То, что эта практика работает, видно не только из анализа отдельных случаев рассмотрения бюджета, но и из того, что региональные ассамблеи (как показывает статистика) не слишком стремятся расширить свои полномочия при принятии бюджета. Они принимают самоограничения вроде невозможности увеличения бюджетных расходов без санкции главы региона, поскольку торг идет уже в рамках

заранее заданных финансовых показателей. В то же время в некоторых регионах законодательные собрания укрепляют механизм согласительных комиссий, позволяющих вести торг с исполнительной властью не только в неформальных, но и во вполне официальных рамках. Обе стороны заранее, в том числе и путем коррекции институциональных правил, готовятся к компромиссу.

В то же время компромисс далеко не всегда достигается сразу. У законодательных собраний есть возможность отклонить внесенный исполнительной властью проект бюджета и вернуть его на доработку. Таким ситуациям — бюджетным конфликтам — посвящена глава 6 этой книги. В 1990-е годы эти конфликты были зачастую продолжением политической конфронтации: отклонение бюджета было для руководства ассамблеи или отдельных депутатов способом шантажа исполнительной власти или возможностью заработать дополнительные очки в электоральной конкуренции.

В конце 1990-х и особенно в 2000-е годы, когда уровень конфликтности в региональной политике в целом заметно снизился, экономическое содержание стало доминировать в бюджетных конфликтах. Законодательные собрания ряда регионов (например, Иркутской, Самарской, Ярославской областей) путем отклонения бюджета добивались достаточно существенной корректировки бюджетных расходов, прежде всего в области социальной политики, ЖКХ и финансирования муниципалитетов. Это означало, что вместо попыток самостоятельно изменить содержание закона о бюджете ассамблеи предпочитали делегировать эту задачу исполнительной власти — они лишь выражали свое несогласие с представленным проектом. Во второй половине 2000-х годов, впрочем, даже такие попытки практически сошли на нет, число бюджетных конфликтов резко сократилось. Это свидетельствует о том, что бюджетная политика все чаще решается в рамках неформального торга.

Отказ законодательных собраний от самостоятельной работы над бюджетом и от активного контроля над работой исполнительной власти проистекают из одного корня. Это двойное бездействие — сложности с организацией и координацией коллективных действий внутри законодательных органов — обсуждаются в главе 7. Уровень профессионализма депутатов в среднем невысок, партийные структуры рыхлы, партийная дисциплина достаточно слаба, координационная роль комитетов ограничена; к тому же лояльные главе региона

депутаты не заинтересованы в подобных «активистских» инициативах, и у исполнительной власти есть возможности вознаградить их за такое поведение.

Преодолеть все эти барьеры и мобилизовать большинство депутатского корпуса сложно даже активным политическим предпринимателям. В итоге депутаты, не справляясь с координацией своих коллективных действий, в той или иной мере делегируют эту координацию исполнительной власти. Они легко отказываются от попыток повысить качество бюджета как общего блага ради достижения собственных индивидуальных выгод.

Тем не менее, в разных регионах бюджетный процесс протекает по-разному, и модели согласований и координаций также складываются разные. Наиболее монополистический вариант предполагает в основном внешнюю координацию действий ассамблеи со стороны главы региона (Новгородская область при губернаторе М. Прусаке): депутаты, по сути, просто оформляют бюджетные решения исполнительной власти, не спорят с ними, а в обмен получают другие выгоды — как правило, в рамках неформальных взаимоотношений. Менее жесткий вариант — модель распределительных коалиций, при которой исполнительная власть уже в ходе публичного бюджетного торга позволяет депутатам распределить между собой часть финансовых средств региона, но общая структура бюджета остается неизменной (к примеру, Санкт-Петербург или Мурманская область).

Более активные позиции ассамблея занимает в модели административных согласований. В этом случае законодательное собрание может добиться довольно существенных изменений в бюджетных расходах, причем, как правило, в формате официальных процедур — согласительных комиссий и др. Главное условие в том, что эта работа происходит под патронажем главы региона, и изменения должны быть согласованы с исполнительной властью (например, Самарская область). Наконец, теоретически возможен и активистский вариант, когда ассамблея самостоятельно изучает бюджет, вносит в него изменения, проводит проект через вето исполнительной власти и т. д. Для России это гипотетическая модель: в силу описанных институциональных ограничений и проблем коллективного действия она не имеет шансов на реализацию.

Поскольку в российской практике реализуются в основном модели внешней координации и распределительных коалиций, спрос

на формальные инструменты координации и контроля в бюджетном процессе невысок. Законодательные собрания заинтересованы во введении только тех правил, которые они в состоянии сами реализовать — настроить в свою пользу механизм согласительной комиссии по бюджету, предусмотреть, что в бюджете выделяются фонды, которые депутаты вправе использовать по усмотрению. Реализовать же в рамках указанных моделей требования к подготовке или исполнению бюджета практически невозможно. В итоге возникает режим избирательного введения и использования законодательных норм, который определяется прежде всего индивидуальными политическими или экономическими потребностями депутатов законодательных собраний.

В заключении книги подчеркивается, что в первые годы постсоветской России формальные политические институты имели значение, хоть и применялись фрагментарно, с нарушениями и злоупотреблениями, хоть и играли скорее роль идеала, чем практического инструмента политического строительства. Но возникшие тогда неформальные механизмы координации и разрешения конфликтов не сменились формальными и по мере развития системы законодательства. Консолидация федеральных элит, ослабление институтов представительства вроде Государственной Думы, укрепление федерального контроля над регионами и позиций исполнительной власти в самих регионах, ослабление политической конкуренции привели к снижению спроса на право. Политические и экономические акторы научились эффективно использовать законодательство в собственных интересах, но механизмы согласования складываются в основном на неформальном уровне.

В системе отношений законодательной и исполнительной власти регионов в целом сложилось довольно устойчивое равновесие. На уровне регионов уже нет спроса — точнее, «платежеспособного» спроса, — на институциональные изменения. Акторы, заинтересованные в таких изменениях и в развитии автономии законодательных собраний, не располагают достаточным влиянием и ресурсами, чтобы мобилизовать другие заинтересованные группы и скоординировать их действия в этом направлении.

Авторитаризм региональной политики — одна из главных проблем коллективного действия для легислатур. И в условиях этого равновесия побудительным толчком к изменениям могут быть либо

экономические и общественные потрясения национального уровня, либо целенаправленное изменение курса федеральных властей и введение установки на демократизацию региональной политики. Иначе логика коллективных действий в законодательных органах как на региональном, так и на федеральном уровне будет лишь законсервирована. А вместе с ней консервация коснется и производства общественных благ: как выяснилось, даже по прошествии десятилетий институционального строительства качество этих благ может не претерпеть существенных изменений. Заинтересованные группы и чиновники научились адаптироваться к институциональным переменам, сохраняя прежний баланс ресурсов и сил, и законодательные реформы не способны серьезно изменить ситуацию и стимулировать политическое развитие. В этих условиях анализ коллективных действий превращается в анатомию бездействия.

Глава I

ЭВОЛЮЦИЯ ФОРМ: РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ВЫБОР

1. Институты как результат и средство политической деятельности

В октябре 1993 года, вскоре после принудительного роспуска Верховного Совета РФ и Съезда народных депутатов и атаки на «Белый дом», президент России Борис Ельцин подписал указы о реформе региональной власти и расформировании представительных органов власти советского образца — региональных и местных Советов народных депутатов¹. Эта мера стала не только способом наказать оппонентов Ельцина в среде региональной элиты², но и формой

¹ Указ от 07.10.1993 № 1597 «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения»; Указ от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ»; Указ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ».

² Органы представительной власти 83 регионов признали указ президента № 1400 «О поэтапной конституционной реформе» от 21 сентября 1993 года, предписывавший распустить федеральный парламент, неконституционным. Законодатели ряда регионов предложили в ответ принять решительные меры, включая организацию общероссийской политической забастовки, приостановление перечисления налогов в федеральный бюджет, блокирование экспортных поставок нефти и газа, основных авто- и железнодорожных магистралей и т. д. См.: *Сенатова О., Касимов А.* Московское поражение российского федерализма // Век XX и мир. 1993. № 7–12. С. 183–191.

вознаграждения тем группам элиты в составе исполнительной власти регионов, которые сохранили лояльность по отношению к центру и конфликтовали со стремящимися к большей независимости руководителями представительных органов³.

Впрочем, эта мера имела не только краткосрочные политические последствия, включая роспуск региональных и местных Советов главами администраций, назначение новых руководителей исполнительной власти, ослабление позиций некоторых региональных лидеров и обострение конкуренции в регионах. Президентские указы запустили масштабную трансформацию институтов региональной власти, которая продолжалась большую часть 1990-х годов и в результате которой возникло немалое разнообразие траекторий институционального развития в регионах.

Институты имеют значение. Сегодня это высказывание, родившееся в теоретических спорах 1980-х и ставшее одним из лозунгов нового институционализма⁴, звучит — по крайней мере, для представителя социальных наук — тривиально. Но дискуссия вокруг него не прекращалась несколько столетий⁵. Немало течений в политической мысли отталкиваются от мысли Гоббса о том, что право есть приказ суверена (т. е. государства)⁶. Иными словами, люди и правители учреждают правила игры в собственных интересах и строят их так, чтобы достичь своих целей.

³ См.: Куколев И. Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается // *Власть*. 1996. № 1. С. 46–52; Янков К. Если тротуары не чистят — виноват президент? // *Независимая газета*. 1994. 6 марта; Гельман В. Вокруг реформы местного самоуправления: политические интересы и законодательный процесс // *Местное самоуправление: теория и практика*. М., 1996. С. 48–58.

⁴ См.: *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* / Ed. by R.K. Weaver, B.A. Rockman. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.

⁵ Можно протянуть генеалогическую нить еще дальше в прошлое. Разве классификации форм государства Платона или Аристотеля не есть вид спора о наилучших политических институтах и о том, что первично — правильное устройство общества или достойные правители?

⁶ «Издание законов — исключительная и важнейшая функция суверена. Закон есть приказ суверена, обращенный к подданным и предполагающий наказание за его нарушение» (Гоббс Т. *Сочинения*: В 2 т. М., 1988. Т. 2. С. 200).

В контексте этой устойчивой веры в институты как продолжение воли их автора идея, что законы могут жить собственной жизнью и по собственным правилам, выглядит уже не столь банально. Аргумент (многократно доказанный эмпирически), что любые правила политической игры имеют побочные эффекты и «непредусмотренные последствия»⁷, порой затмевающие изначальные намерения их создателей, заметно обогатил не только политическую и экономическую науку, но и в целом наши представления об обществе.

У этой темы есть и другой поворот. Если правила учреждают для тех или иных общественных, политических, экономических и прочих целей, значит, и сами институты, и сопутствующие им эффекты трансформируются не произвольным образом и не путем плавной эволюции, а по определенным правилам. Динамика их изобретения, учреждения, упадка и замены подчиняется некоторым схемам, причем схемы эти можно вычленировать из общего процесса политической трансформации и, возможно, даже использовать их в прагматических целях.

Анализ прямых и побочных эффектов институтов, изобретения, развития и трансформации общественных правил — такого рода задачи вписываются в исследовательскую программу нового институционализма. «Мы все теперь институционалисты», — написали Пол Пирсон и Теда Скочпол в методологической работе 2002 года⁸, подразумевая, что так или иначе всех представителей социальных наук волнует вопрос: как институты влияют на поведение людей? И большинство исследований институтов в контексте политического и социального развития сегодня схожи в том, что нормы, правила и организации рассматриваются в рамках уже существующей и развивающейся по определенным законам институциональной среды. Она может включать формальные институты, политические традиции и элементы политической культуры, неформальные правила взаимоотношения между экономическими акторами и т. д.

Новый институционализм (в его лучших проявлениях) стремится избегать нереалистичных предположений, требующих от акторов

⁷ *Merton R.K. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action // American Sociological Review. 1936. Vol. 1. № 6. P. 894–904.*

⁸ *Pierson P., Skocpol T. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science // Political Science: State of the Discipline / Ed. by I. Katznelson & H.V. Milner. New York: W.W. Norton, 2002. P. 706.*

слишком многого в плане их честности и приверженности принципам, экономической рациональности и способности контролировать других⁹. В качестве объекта исследования (и причины институциональных изменений) рассматриваются не конкретные рационально мыслящие акторы или макросоциальные факторы, а отдельные правила, нормы, рутинные процедуры и практики и элементы идентичности. Из них и складываются различные институты и институциональная среда в целом.

Эта книга в большей степени опирается на такое направление нового институционализма, как «институционализм рационального выбора». Важно отделить его от других направлений, включая социологический и исторический институционализм. «Социологический», или «нормативный», институционализм сосредоточен на том, как нормы и правила (не только юридические, но и политические, культурные и т. д.) формируют и программируют поведение индивидов, вырабатывая у них «чувство приемлемого», способ ориентации в социальном мире¹⁰. Напротив, институционализм рационального выбора больше интересуется тем, как акторы рассчитывают и прокладывают свой путь в рамках институциональных ограничений (чаще всего формальных).

Если «исторический» институционализм основан на анализе длительных периодов времени, и одна из его центральных идей — зависимость от прошлого (path dependency), когда с выбранного пути развития свернуть затруднительно или невозможно¹¹, то институционализм рационального выбора выводит большие исторические сдвиги за скобки. Рационально мыслящие акторы действуют здесь и сейчас, ими руководит не груз прошлого, а потребность максимизировать пользу в будущем.

В то же время постулаты институционализма рационального выбора и исторического институционализма не противоречат друг другу. Институционализм рационального выбора не исключает, что факторы, задающие и ограничивающие поведение акторов, сами подвержены зависимости от прошлого опыта, в том числе опыта развития

⁹ *March J.G., Olsen J.P. Elaborating the «New Institutionalism». University of Oslo, Centre for European Studies, 2005. Working paper. № 11. P. 20.*

¹⁰ См., к примеру: *Hall P.A., Taylor R. Political Science and the Three New Institutionalisms // Political Studies. 1996. № 44. Vol. 5. P. 948–953.*

¹¹ См.: *Pierson P., Skocpol T. Historical Institutionalism...*

институтов. Исторический институционализм, в свою очередь, учитывает, что акторы действуют и формируют институты не под давлением сил истории или случайности, а в собственных интересах.

В этой книге логика рационального выбора дополняется элементами исторического институционализма. Во-первых, мне близка идея, что поведение акторов не только определяется институтами, но и влияет на дальнейшее развитие институтов, и эта идея отражена в анализе формальных и неформальных аспектов законодательной деятельности. Во-вторых, концепция прошлого опыта, или «исторического пути», используется при анализе факторов и условий, влияющих на действия законодательной и исполнительной власти при разработке и принятии законодательства.

Основная идея теории рационального выбора состоит в том, что участники политического процесса (политические акторы) действуют рационально, руководствуясь собственными интересами и своей оценкой выгод, проистекающих из того или иного варианта поведения¹². Выбор модели действий неизбежно предполагает издержки, прежде всего связанные с преодолением неопределенности. Понятие неопределенности, введенное Энтони Даунсом¹³, — одна из фундаментальных категорий нового институционализма в экономике, политологии, социологии и т. д. Неопределенность означает, что игрокам известны не все факторы, влияющие на ее исход; поэтому при прогнозировании этого исхода возникают затруднения, которые могут быть как крайне серьезными, так и не очень значительными — такими, какими можно пренебречь.

Институты как раз и выступают главным средством сокращения неопределенности. Институты — понимаете ли вы их как формальные правила, устойчивые неформальные практики, организационные структуры или символические системы — задают границы поведения, обеспечивая стабильность и относительную предсказуемость действий. В то же время институты не полностью сокращают неопределенность, иначе люди действовали бы как компьютерные програм-

¹² См., напр.: *Arrow K.J. Economic theory and the hypothesis of rationality // The New Palgrave: Utility and Probability / Ed. by J. Eatwell, M. Milgate, P. K. Newman. New York: W.W. Norton, 1989. P. 25–39; Becker G. The Economic Approach to Human Behavior. Chicago: University of Chicago Press, 1978.*

¹³ *Downes A. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper, 1957.*

мы, всегда по одному и тому же алгоритму. Даже в разветвленной институциональной системе степень неопределенности зависит не только от институтов, но и от действий участников процесса.

Логичное развитие этой идеи — концепция «ограниченной рациональности» (*bounded rationality*), берущая начало в работах известного экономиста и психолога Герберта Саймона¹⁴. С одной стороны, строго рациональное поведение связано со значительными издержками и проблемами как в моральном плане, так и в других отношениях. Иными словами, не все общественные институты предписывают и поощряют максимизацию личной пользы. С другой стороны, мышление любого человека подвержено когнитивным ограничениям и искажениям, которые мешают получить объективное представление о ситуации (если объективная картина дел вообще существует).

Таким образом, институты и особенности мышления искажают, модифицируют рациональность — другими словами, рациональность укоренена в психологических, социальных, политических и экономических условиях существования индивида. Или еще проще: рациональность поведения зависит от системы координат. В одной системе какое-то действие кажется нерациональным, но в другой это единственный приемлемый вариант поведения. Поэтому концепция «ограниченной рациональности» позволяет учесть в анализе, например, политических институтов социальные и другие факторы, отказываясь от примитивного понимания рациональности как максимизации экономической выгоды.

Дуглас Норт в своей книге «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики»¹⁵, ставшей классикой для представителей общественных наук, объясняет институциональные трансформации с экономико-социологических позиций. Институты, утверждает Норт, — это средство снижения неопределенности и транзакционных издержек, затрат, сопутствующих реализации

¹⁴ См.: *Goodin R. Rationality Redux: Reflections on Herbert Simon's Vision of Politics // Competition and Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science / Ed. by J. Alt, M. Levi and E. Ostrom. New York: Russell Sage Foundation Press, 2000. P. 58–83; Lupia A., McCubbins M. The Democratic Dilemma. New York: Cambridge University Press, 1998.*

¹⁵ *North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.*

частных и общественных целей. Наличие четких правил, с одной стороны, структурирует поведение и заставляет действовать более эффективно (с точки зрения инициатора институциональных перемен), а с другой — информирует о том, «как принято действовать», и тем самым снижает издержки на поиск, обработку информации и т. д. Зная, каковы правила проведения аукционов на продажу радиочастот для мобильной связи, одни участники вовсе не вступают в игру и экономят на этом, другие же разработают оптимальную стратегию победы, позволяющую не переплачивать.

Поэтому главный фактор, обуславливающий институциональные изменения, — это интересы акторов и их представления о предполагаемых затратах и ожидаемых выгодах. Выбор делается в пользу тех институтов, которые обещают оптимальное соотношение издержек и результатов. Но на него влияют и другие факторы, в том числе: возможность получить доступ к экспертному знанию и информации о том, к чему приведет введение того или иного правила (например, к чему привела продажа радиочастот по модели аукциона Викри в различных странах¹⁶); переговорная сила, т. е. способность повлиять на других участников процесса и на их переговорные позиции; наличие организационных ресурсов, позволяющих реализовать выбранный вариант эффективно, с минимальными потерями и искажением смысла¹⁷.

Джордж Цебелис в своей работе «Встроенные игры»¹⁸ показывает, как использовать для анализа таких ситуаций теорию игр. Цебелис, как и Норт, рассматривает институты как результат политической деятельности, предполагая при этом, что акторы, учредившие или закрепившие правила, действовали рационально, реализуя собственные интересы. Такие институциональные перемены могут иметь разную форму: изменение состава участников политического процесса, набора допустимых вариантов действия, последовательности дей-

¹⁶ См., к примеру: *Harford T. Undercover Economist*. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 155–175.

¹⁷ См. также: *North D. Five Propositions about Institutional Change // Explaining Social Institutions / Ed. by J. Knight, I. Sened*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1995.

¹⁸ *Tsebelis G. Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1990.

ствий, доступной информации¹⁹. Применительно к избирательной системе речь может идти, например, об ограничении числа политических партий или об исключении из избирательного процесса общественных движений, о разрешении вместо подписей предоставлять избирательный залог, о порядке подсчета голосов и о правилах пересчета голосов в число депутатских мандатов.

В свою очередь, институты как продукт политического взаимодействия можно подразделить на производительные и распределительные. Институты первого рода обеспечивают производство общих — или общественных — благ; институты второго рода — это правила, регулирующие перераспределение существующих ресурсов и благ в пользу тех или иных частных лиц. На практике же все институты способствуют и тому, и другому, только в разной степени²⁰.

Скажем, при одних правилах приватизация государственной собственности или природных ресурсов может принести в бюджет максимально возможную сумму денег, а поскольку новый собственник заплатил за активы дорого, он заинтересован в том, чтобы использовать их как можно эффективнее, снижать загрязнения и т. д. При других правилах, допускающих переход активов частным собственникам за символические суммы, в проигрыше и бюджет (а вместе с ним и все бюджетополучатели), и, вполне вероятно, работники предприятий, местные власти, жители окружающих территорий и т. д. Ведь владельцы, получающие имущество за бесценок, зачастую не намерены инвестировать в него, реально повышать эффективность и др. Но обычно в ходе приватизации случается и то, и другое. Вопрос только в том, каких собственников больше — рачительных хозяев или недальновидных спекулянтов.

Иными словами, практически все институты, с одной стороны, способствуют реализации каких-то общественно полезных целей, а с другой — играют на руку отдельным участникам политического процесса, помогая удовлетворению их частных потребностей. Поэтому институциональные перемены — это сложный процесс, в ходе которого отдельные акторы пытаются приспособить общественные институты к своим целям. Институты приобретают черты производительного типа, если интересы большинства игроков совпадают,

¹⁹ *Tsebelis G. Nested Games. P. 93–94.*

²⁰ *Ibid. P. 103–104.*

и черты распределительного типа, когда на арену выходят сильные игроки, чьи цели отличаются от потребностей большинства.

Процесс институциональных изменений определяется не только составом игроков, но и структурными условиями, среди которых могут быть стартовый институциональный контекст (более широкие начальные рамки стимулируют выбор, тогда как более узкие сдерживают реформаторскую активность), постепенная трансформация экономики, изменение международной среды или зависимость от опыта предыдущего развития институтов (*path dependency*)²¹. Но любые перемены требуют еще и повода, т. е. институциональные реформы зависят также от ситуативных факторов.

Как отмечает Джеймс Коулмен, в стартовой ситуации, до начала институциональных изменений, складывается равновесие: ни у кого из участников нет стимулов, чтобы изменять свое собственное поведение или пытаться поменять общие правила игры²². Хотя такие действия теоретически могут быть выгодны, чаще всего они влекут за собой новые издержки, превышающие возможную выгоду, а иногда и вовсе фатальные для игроков.

Экстремальный пример — ситуация в СССР в конце 1930-х годов, когда любые попытки повлиять на «чрезвычайное» правосудие и прочие институты массовых репрессий, равно как и индивидуальные отказы играть по правилам системы, жестоко карались (вплоть до физического уничтожения их участников). Чиновники и хозяйственные руководители, на которых обрушился основной удар репрессивной машины, невзирая на всю невыгодность своего положения, все же предпочитали действовать по сложившимся правилам: это позволяло хотя бы отложить риск на будущее, тогда как стремление к переменам угрожало немедленными — и, вероятно, еще более жестокими — санкциями.

Такое равновесие могут нарушить только внешние по отношению к ситуации факторы. Их вмешательство меняет структуру стимулов и приводит к тому, что для все большего числа акторов выгоды от

²¹ См., напр.: *Pierson P. Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

²² *Coleman J. A Rational Choice Perspective on Economic Sociology // The Handbook of Economic Sociology / Ed. by N. Smelser, R. Swedberg*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. P. 166–180.

перемен начинают перевешивать риски. (Снижение интенсивности сталинских репрессий в конце 1930-х, вероятно, было связано с изменением баланса сил и восприятия ситуации среди высшей политической элиты страны.) Это означает конфликт — во-первых, между внешними факторами и сложившейся равновесной ситуацией, во-вторых, между участниками процесса, заинтересованными и не заинтересованными в переменах. Конфликт и выступает в итоге поводом к модификации правил игры²³. Изменение ситуации нарушает равновесие и стабильность, поскольку начинается перераспределение ресурсов и благ в пользу тех, кто выступает за перемены.

Новые правила игры или фиксируют возникшую ситуацию, если сторонникам изменений удалось навязать их сторонникам старого порядка, или же закрепляют компромисс между теми и другими. В любом случае установление и признание участниками игры новых институтов опять обеспечивает равновесие и период стабильности.

Гильермо О'Доннелл и Филипп Шмиттер ввели понятие «пакт элит» — это «явное, но не всегда публично разъясненное или обоснованное соглашение между избранным числом акторов, которое нацелено на определение (или, точнее, переопределение) правил реализации власти на основе взаимных гарантий “насущных интересов”, данных участниками»²⁴. Многие специалисты по демократизации считают пакты, компромиссы, соглашения элит центральным элементом успешного институционального строительства в долгосрочной перспективе²⁵. Другие, напротив, указывают: пакты — что видно хотя бы на материале российских регионов — могут препят-

²³ См.: *Knight J. Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992; *Jones Luong P. Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perception, and Pacts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 26–27.

²⁴ *O'Donnell G., Schmitter P. Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. P. 37.

²⁵ См., напр.: *Przeworski A. Some Problems in the Study of Transition to Democracy // Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives / Ed. by G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. P. 59–60; *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe / Ed. by J. Higley, R. Gunther*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. P. 33–34; и др.

ствовать демократизации, ограничивать спрос на право и политическую конкуренцию²⁶.

Исследования институциональных изменений можно также разделить в зависимости от уровня анализа. Динамика конституционного устройства как в двадцатом веке, так и ранее была связана с так называемыми «волнами демократизации»²⁷. Толкуя этот термин расширительно, можно включить в него не только случаи современных переходов к демократии после авторитарного правления, но и буржуазные революции XVII–XVIII веков и политические преобразования XIX — начала XX века.

В период демократизации (перехода к демократии) политический режим если не строится с нуля, то серьезно перестраивается, что ставит координаторов этого перехода перед необходимостью выбора новых институтов, создания новых правил игры. Поэтому неудивительно, что на материале демократических транзитов и более ранних демократических преобразований основано огромное множество научных исследований; чтобы перечислить даже основные из них, потребуется несколько страниц²⁸.

²⁶ Холодковский К. Консолидация элит: общественный пакт или верхушечный сговор? // Куда идет Россия? Общее и особенное в современном развитии / Под ред. Т. Заславской и др. М., 1997; Елизаров В. Элитистская теория демократии и современный российский политический процесс // Полис. 1999. № 1; Гельман В. «Сообщество элит» и пределы демократизации: Нижегородская область // Полис. 1999. № 1.

²⁷ См.: Huntington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman, OK: Oklahoma University Press, 1991; Doorenspleet R. Reassessing the Three Waves of Democratization // World Politics. 2000. № 52. P. 384–406; и др.

²⁸ См. некоторые важные работы: Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives / Ed. by G. O'Donnell. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996; Di Palma G. To Craft Democracies. Berkeley: University of California Press, 1990; Przeworski A. Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1991; Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press, 1996; Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-developed and Post-Socialist Countries / Ed. by C. Clague. Baltimore; London: The John Hopkins University Press, 1997; Theorising Transition: The Political Economy of

Если же от конституционного устройства спуститься на уровень нижестоящих, отраслевых моделей регулирования, то нетрудно заметить, что институциональные изменения происходят и в стабильных режимах, где политический режим и конституция существенно не меняются в течение многих десятилетий. Естественно, такие институциональные реформы не имеют революционного характера и касаются порой достаточно узких общественных сфер, но для участников этих отношений они могут иметь не меньшее значение, чем конституционные преобразования периода демократического транзита — для общества в целом²⁹.

Законодательное регулирование — это инструмент, позволяющий сформулировать и реализовать тот или иной политический курс, поэтому выбор моделей законодательного регулирования становится частью рациональной стратегии политических акторов³⁰. Здесь требуется довольно тонкий баланс: каждый участник стремится снизить неопределенность и добиться максимально возможного контроля над поведением других; в то же время чрезмерное регулирование затрудняет эффективную реализацию политического курса, делает политику негибкой³¹. Поэтому в каждой сфере модель регулирования — это компромисс, складывающийся под влиянием ряда структурных и ситуативных факторов.

Post-Communist Transformations / Ed. by J. Pickles, A. Smith. London; New York: Routledge, 1998. Разумеется, формирование институционального дизайна для указанных и многих других авторов было только одним из предметов интереса. Обсуждая институциональные изменения, очень часто говорят о генезисе избирательных систем, об установлении законодательных основ конкурентного рынка и т. д. Я не рассматриваю динамику этих институтов, или рассматриваю в той мере, в какой они связаны с механизмами разделения властей.

²⁹ Tsebelis G. Nested Games. P. 97.

³⁰ Haggard S., Kaufman R. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995; Empirical Studies in Institutional Change / Ed. by L.J. Alston, T. Eggertson, D. North. Cambridge: Cambridge University Press, 1996; Cohn M. Fuzzy Legality in Regulation: The Legislative Mandate Revisited // Law and Policy. 2001. № 23; Huber J.D., Shipan C.R. Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. Cambridge: Cambridge University Press, 2002; и др.

³¹ Black J.M. «Which Arrow?»: Rule Type and Regulatory Policy // Public Law. 1995. Spring. P. 94–117.

2. Нормативное и эмпирическое в анализе разделения властей

Становление новых законодательных органов в регионах, которое началось вслед за ельцинскими указами октября 1993 года, повысило значимость темы разделения властей в глазах российских политиков и экспертов. На федеральном уровне эту проблему уже разрешили: в декабре 1993 года была принята Конституция РФ, закрепившая двухпалатную структуру парламента, двойную ответственность правительства (перед парламентом и президентом) и ряд других характеристик ныне действующей политической модели. Однако на региональном уровне пространства для институциональных экспериментов оставалось еще немало, в том числе потому, что и федеральная модель многих экспертов не устраивала.

В итоге возникло два основных вопроса. Первый — теоретический: каковы политические, экономические и социальные эффекты различных моделей разделения властей и способов организации государственной власти, и какие формы разделения властей, исходя из этого, предпочтительны. Второй — прагматический: как построить систему государственной власти в конкретном регионе и с выгодой использовать упомянутые выше эффекты, выбирая оптимальную модель под конкретный случай и с учетом конкретных интересов (впрочем, как показала последующая практика, многие регионы все же последовали — с определенными вариациями — федеральному примеру³²).

К тому моменту было из чего выбирать: научного и практического знания о формах и типах разделения властей накопилось немало. Изначально разделение властей обсуждалось в рамках политической философии как одно из средств, позволяющих изменить сложившиеся в Европе традиции государственного управления. Начало этому обсуждению положили работы Джона Локка, Шарля Монтескье и затем американских авторов «Федералиста» — Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и др.

³² См.: Golosov G.V. *Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed*. London; Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004. P. 161 и далее; Кононенко П.Б. Политические факторы конституционного строительства в республиках Российской Федерации // Полис. 2003. № 6. С. 135–143.

Логика была прозрачной: сосредоточение законодательной власти, руководства исполнением и применением законов в одних руках чаще всего ведет к узурпации полномочий и тирании. Независимо, кто узурпирует власть — один диктатор или две сотни членов представительного органа, — результаты могут быть одинаково горькими для общества.

«В хорошо устроенных государствах, где благо целого принимается во внимание так, как это должно быть, *законодательная власть* передается в руки различных лиц, которые, собравшись должным образом, обладают сами или совместно с другими властью создавать законы; когда же они это исполнили, то, разделившись вновь, они сами подпадают под действие тех законов, которые были ими созданы, — писал Локк. — Но так как законы, которые создаются один раз и в короткий срок, обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в *непрерывном исполнении* или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы *все время существовала власть*, которая следила бы за *исполнением* тех законов, которые созданы и остаются в силе. И таким образом, *законодательную и исполнительную власть* часто надо разделять»³³.

«Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их, — писал, в свою очередь, Монтескье. — Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем. Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или простых людей, были соединены эти три власти»³⁴.

Мэдисон подошел к проблеме уже с эмпирической точки зрения. «Будет ли достаточно, если точно обозначить в конституции для каж-

³³ Локк Дж. Два трактата о правлении // Сочинения: В 3 т. Т. 3. М., 1988. С. 347.

³⁴ Монтескье Ш.Л. О духе законов. М., 1999. С. 134.

дой ветви границы и положиться на сии пергаментные барьеры, воздвигнутые против захватнического духа власти?» — задал он вопрос³⁵. И сам же ответил: нет, недостаточно. К примеру, опыт штатов Виргиния и Пенсильвания показал, что законодательная власть способна присваивать полномочия исполнительной и судебной, «воинующе» нарушая конституцию. Исполнительная власть, впрочем, была «отнюдь не безвинна». «Простое проведение на бумаге конституционных границ между законодательной, исполнительной и судебной властью не создает достаточной защиты от тех вторжений, которые ведут к присущему тирании сосредоточению всей полноты власти в одних и тех же руках», — заключал в итоге Мэдисон³⁶.

По мере реализации идей и предложений классиков на практике, и особенно в период институционализации политической науки в конце XIX — начале XX века, эмпирические исследования в этой области активизировались. Этот этап в развитии политологии ныне принято называть эпохой классического институционализма: формы разделения властей изучались на основе текстов конституций и других законодательных актов. Одной из главных тем этого направления было сравнение президентской системы в США с парламентской монархией в Британии (а также, но уже в меньшей степени, — с другими монархиями и республиками Европы), обсуждение различий между этими вариантами в историческом и конституционно-правовом плане³⁷.

Новый всплеск интереса к проблеме разделения властей характерен для последней четверти двадцатого века. В 1980 году была опубликована классическая работа Мориса Дюверже, посвященная «полупрезидентским» системам, то есть режимам, которые нельзя было однозначно охарактеризовать как президентские либо парламентские³⁸. Вокруг этой работы развернулась серьезная дискуссия, ставшая в итоге неотъемлемой частью исследовательской программы нового институционализма.

³⁵ См.: Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М.: Издательская группа «Прогресс»-«Литера», 1994. С. 332.

³⁶ Там же. С. 337.

³⁷ См., например, классическую работу: *Friedrich C. Constitutional Government and Politics*. New York: Harper, 1937.

³⁸ *Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government* // *European Journal of Political Research*. 1980. № 8. P. 165–187.

В изучении форм и типов разделения властей в неонинституционалистский период можно выделить несколько направлений. Прежде всего это нормативное направление, в рамках которого был реанимирован старый спор о президентализме и парламентаризме. Однако теперь речь шла уже об отдельных элементах формы правления, т. е., по сути, о распределении полномочий между президентом и парламентом по множеству частных вопросов.

Интерес к формам правления обусловил активные эмпирические исследования, посвященные практике конституционного строительства многих стран мира. Сравнительный анализ этой практики показал, что есть ряд взаимосвязей между различными моделями разделения властей, политическими режимами и практиками политического взаимодействия. В дальнейшем эти выводы использовались для сравнения достоинств и недостатков различных типов разделения властей, обоснования предпочтительности одних форм правления и доказательства негативных свойств других³⁹.

Параллельно развивалось и другое направление — условно назовем его эмпирическим. Исследователи, работающие в этом направлении, отказываются от классической (и скорее идеологической) предпосылки, что тому или иному типу разделения властей изначально и непременно присущи позитивные либо негативные свойства. Напротив, они исходят из того, что эффекты той или иной формы правления могут меняться в зависимости от политического, экономического, культурного контекста, в котором она реально функционирует. Ни один вариант разделения властей не может существо-

³⁹ См.: *Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999; *Linz J.J.* 1) *The Perils of Presidentialism* // *Journal of Democracy*. 1990. № 1; 2) *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?* // *The Failure of Presidential Democracy*. Vol. 1: *Comparative Perspectives* / Ed. by J.J. Linz and A. Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. P. 3–87; *Mainwaring S.* *Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination* // *Comparative Political Studies*. 1993. № 26. P. 198–228; *Mainwaring S., Shugart M.S.* *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; *Stepan A., Skach C.* *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism Versus Presidentialism* // *World Politics*. 1993. № 46. P. 1–22; и др.

вать и работать вне этого контекста. Конечный же результат — эффективность государственного управления, степень демократичности политического режима и т. д. — зависит как от избранной институциональной модели, так и от ряда политических, экономических, социальных и, возможно, культурных факторов, присущих конкретной стране или конкретному региону.

Такая постановка вопроса меняет суть и содержание исследовательской задачи. Вместо изучения положительных и отрицательных свойств отдельных форм правления как таковых, взятых в абстрактном виде, ученые анализируют результаты внедрения отдельных институтов — элементов формы правления — или комбинации этих институтов в реальных политических ситуациях. Иначе говоря, изучению подлежат не некие сущностные свойства, а эффекты институтов. Хотя, разумеется, и здесь можно анализировать не только реальные, уже наблюдавшиеся эффекты, но и гипотетические: как тот или иной институт поведет себя в ранее не встречавшейся ситуации, исходя из опыта его действия в других случаях.

Анализировать влияние форм правления на политический процесс можно на двух уровнях. Прежде всего это конституционный уровень распределения полномочий — набор формальных правил, определяющих полномочия законодательного и исполнительного органов власти по отношению друг к другу. Для детальных эмпирических исследований конституционного устройства требуются более точные инструменты, чем традиционная простая классификация форм разделения властей.

Один из таких инструментов предложили Мэтью Шугарт и Джон Кэри⁴⁰. Рассматривая разделение властей как «игру с нулевой суммой», они предложили ранговые шкалы, отражающие, в какой мере полномочия по разным вопросам принадлежат законодательному или исполнительному органу. К примеру, если президент может по своему усмотрению отправлять в отставку правительство или увольнять министров, система получает оценку 4, если все решения по этим вопросам принимает только парламент — оценку 0; промежуточным вариантам присваиваются значения от 1 до 3. На основе этих рангов Шугарт и Кэри выделили четыре типа институционального устрой-

⁴⁰ *Shugart M.S., Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.*

ства: президентский, парламентский и два «полупрезидентских» — президентско-парламентский и премьерско-президентский.

Впоследствии предпринимались попытки уточнить и скорректировать логику Шугарта и Кэри⁴¹, однако в целом разработанная ими схема остается достаточно ценным инструментом познания. Благодаря этой шкале, ее модификациям и другим конструкциям, построенным по тому же принципу, можно проводить довольно точные сравнения и классификации, а операционализация такой переменной величины, как формальная модель разделения властей, существенно облегчается. Практический же смысл модели заключается в том, что она помогает более четко выделять и объяснять эффекты различных форм правления. К примеру, таким образом можно оценить, как влияет смещение отдельных полномочий в пользу законодательной либо исполнительной власти на содержание политического процесса, уровень политической конкуренции, социально-экономическое развитие и т. д.

Другой уровень исследований разделения властей касается законодательных правил более низкого уровня, на основе которых распределяются полномочия между законодательными и исполнительными органами по ряду частных вопросов. Обычно это отраслевые нормы, касающиеся той или иной сферы государственной деятельности или экономики (здравоохранение, пенсионное обеспечение, охрана порядка, образование, транспорт, промышленность и т. п.). Но постановка вопроса все та же: нужно эмпирически проверить, какое воздействие избранная модель регулирования (разделения полномочий) оказывает на содержание политического курса, результативность работы государственных органов, качество демократии и т. д.

По этой теме было проведено множество исследований, вначале на материале внутренней политики в США, но затем и в других государствах, в том числе проходящих или недавно прошедших про-

⁴¹ См.: *Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. London: Macmillan, 1997; Siaroff A. Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction // European Journal of Political Research. 2003. № 42. P. 287–312; Elgie R. Semi-Presidentialism in Europe. Oxford: Oxford University Press, 1999; Elgie R. Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations // Political Studies Review. 2004. № 2. P. 314–330; и др.*

цесс политической трансформации⁴². Как выяснилось, анализировать отраслевое законодательство можно с помощью примерно тех же методологических схем, что применяются для изучения конституционного устройства. И на практике отраслевые законодательные правила могут быть не менее значимы для политического процесса и оказывать не меньшее влияние на политический курс и его результаты, чем форма правления, избирательная система и прочие институты конституционного уровня.

3. Разделение властей и дилемма принципала-агента

Так сложилось, что институциональное оформление отношений законодательной и исполнительной власти наиболее пристально изучается в политической науке США⁴³. Один из основных подходов

⁴² *Black J.M.* «Which Arrow?»; *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches* / Ed. by T. Daintith. Berlin: De Gruyter, 1988; *Fiorina M.P.* Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? // *Public Choice*. 1982. № 39. P. 33–66; *Presidents, Parliaments, and Policy* / Ed. by S. Haggard, M.D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press, 2001; *McKelvey R., Ordeshook P.* An Experimental Study of the Effects of Procedural Rules on Committee Behavior // *The Journal of Politics*. 1984. № 46. P. 182–205; *Shepsle K.A., Weingast B.R.* When Do Rules of Procedure Matter? // *The Journal of Politics*. 1984. № 46. P. 206–221; и др.

⁴³ В последние десятилетия все более активно изучается не только взаимодействие президента и конгресса, губернаторов и законодательных собраний штатов, но и отношения легислатур федерального и регионального уровня с ведомствами исполнительной власти. См., в частности: *Weingast B.R.* The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective // *Public Choice*. 1984. № 44. P. 147–191; *Calvert R.L., McCubbins M.D., Weingast B.R.* A Theory of Political Control and Agency Discretion // *American Journal of Political Science*. 1989. № 33. P. 588–611; *Epstein D., Halloran S.* Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; *Huber J.D., Shipan C.R.* Deliberate Discretion?; *Bender J., Meirowitz A.* Spatial Models of Delegation // *American Political Science Review*. 2004. № 98. P. 293–310; *Huber J.D., McCarty N.* Bureaucratic

к этой проблеме основан на теории делегирования полномочий. «Существует много вещей, которых закон никак не может предусмотреть; и их необходимо предоставить благоразумию того, в чьих руках находится исполнительная власть, для того чтобы он распоряжался так, как того требуют общественное благо и выгода», — так Джон Локк объяснил смысл делегирования в «Двух трактатах о правлении»⁴⁴.

В экономической науке и политической экономии делегирование — наделение полномочиями и самостоятельностью — противопоставляется «микроменеджменту», когда ответственное лицо вынуждено вмешиваться во все детали деятельности подчиненных. Иногда делегирование не только освобождает делегирующую сторону от лишней нагрузки, но и служит гарантией, средством снижения риска. К примеру, ряд экономистов выступают за то, чтобы центральные банки вели денежную политику независимо, не подчиняясь указаниям других органов власти; дело в том, что общественное давление и обусловленные им правительственные меры в области денежной политики часто приводят к росту инфляции, тогда как независимый центральный банк способен этому противостоять, ограничивая предложение денег⁴⁵.

С нормативных позиций распределение полномочий между законодательным и исполнительным органом также можно трактовать как делегирование, причем уже опосредованное. Вначале избиратели передают выборной власти право принимать законы и руководить политическим курсом. Затем выборные органы перераспределяют основные конституционные полномочия между двумя ветвями власти. После этого законодательный орган определяет формат своих отношений с исполнительной властью в конкретных сферах, передавая исполнительному органу одни полномочия и оставляя за собой другие⁴⁶.

Capacity, Delegation, and Political Reform // *American Political Science Review*. 2004. № 98. P. 481–494; Shipan C. Regulatory Regimes, Agency Action, and the Conditional Nature of Congressional Influence // *American Political Science Review*. 2004. № 98. P. 467–480; и др.

⁴⁴ Локк Дж. Два трактата о правлении. С. 356–357.

⁴⁵ Обзор и критику этих теорий см., напр.: McNamara K.R. Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation // *West European Politics*. 2002. Vol. 25. № 1. P. 47–76.

⁴⁶ Presidents, Parliaments, and Policy. P. 20–22.

Описанная ситуация — частный случай известной экономистам дилеммы принципала-агента (*principal-agent problem*)⁴⁷. Когда вы поручаете кому-то решение финансовых или иных вопросов (к примеру, вы — акционер корпорации и нанимаете на работу топ-менеджера), то вы сталкиваетесь с информационной асимметрией⁴⁸. Агент всегда знает о ситуации больше, чем принципал (доверитель), и в его интересах не делиться информацией или делиться ею избирательно. Однако существует ряд способов контролировать поведение агента, что позволяет повысить степень доверия и надежности: выплата агентских комиссий с учетом общего дохода, аудит, введение системы управления эффективностью и т. д.⁴⁹ В этом контексте выборные органы рассматриваются как принципалы, а исполнительные ведомства — как агенты, и в отношениях между ними есть свои способы разрешения этой дилеммы (как мы увидим ниже).

В рамках этого подхода одной из главных категорий анализа становится усмотрение исполнительного органа. Это объем свободы, которая ему формально предоставлена в исполнении законов и реализации государственной политики. В исследованиях делегирования отмечается, что эта величина зависит от ряда факторов, включая общий уровень неопределенности в реализации политического курса, доступ законодательного органа к экспертному знанию по вопросам регулирования, наличие конфликта интересов и т. д.

Так, в ходе политических трансформаций случается, что члены нового созыва парламента не искушены в законодательной работе, а соответствующий аппарат еще не сформирован. Поэтому подготовка законопроектов передается на сторону — или делегируется исполнительной власти, невзирая даже на риск злоупотреблений, ведь другого выхода все равно нет⁵⁰.

⁴⁷ См.: *Rees R.* The Theory of Principal and Agent // *Bulletin of Economic Research*. 1985. Vol. 37. № 1. P. 3–26 (Part I). № 2. P. 75–97 (Part II).

⁴⁸ См., напр.: *Akerlof G.* The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // *The Quarterly Journal of Economics*. 1970. Vol. 84. № 3. P. 488–500.

⁴⁹ *Sappington D.* Incentives in Principal-Agent Relationships // *Journal of Economic Perspectives*. 1991. Vol. 5. № 2. P. 45–66.

⁵⁰ См., в частности: *Calvert R.L., McCubbins M.D., Weingast B.R.* A Theory of Political Control...; *Shipan C.* Regulatory Regimes...

Аналогичные предпочтения складываются, если у законодателей нет доступа к подробной отраслевой информации — к примеру, она сосредоточена в исполнительных ведомствах, и получить ее оттуда сложно. Если сложилась такая политическая ситуация, проще переложить часть полномочий на административный орган и затем контролировать результаты работы, чем самостоятельно пытаться эти полномочия продумать и реализовать⁵¹.

С другой стороны, важен и так называемый «критерий союзника»⁵²: чем больше законодатели доверяют конкретным чиновникам и видят в них единомышленников, чем ниже вероятность конфликта интересов, тем большим объемом прав они будут готовы поделиться. Если представительный орган достаточно доверяет исполнительному, он может отказаться от процедуры одобрения тех или иных действий исполнительной власти, чтобы облегчить исполнение бюджета или реализацию определенных экономических мер.

Действие этих факторов прослежено в книге Джона Хьюбера и Чарльза Шипана «Продуманное усмотрение?»⁵³. Одна из центральных проблем этой работы — вопрос, какие законодательные нормы позволяют ассамблеям штатов контролировать работу исполнительной власти при распределении средств по федеральным программам медицинского страхования Medicare и Medicaid. Статистическое исследование позволило авторам выделить три фактора, влияющих на интенсивность законодательного регулирования в этой сфере. Легислатура, по их данным, стремится ограничить усмотрение исполнительной власти: а) при наличии «разделенного правления»⁵⁴, ведущего к несовпадению интересов легислатуры и администрации штата; б) при отсутствии у нее значимых «незаконодательных» средств контроля за политическим курсом (право вето, обжалование и т. д.); в) при высоком уровне профессионализма и опытности депутатов.

⁵¹ *McCubbins M.D., Page T. A Theory of Congressional Delegation // Congress: Structure and Policy / Ed. by M.D. McCubbins, T. Sullivan. Cambridge: Cambridge University Press, 1987; Horn M.J. The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. P. 15, 44–45.*

⁵² *Bender J., Meirowitz A. Spatial Models of Delegation... P. 293–294.*

⁵³ *Huber J.D., Shipan C.R. Deliberate Discretion?*

⁵⁴ Большинство в легислатуре принадлежит одной партии, а пост губернатора занимает представитель другой.

Появление в анализе разделения властей темы «незаконодательных» средств и механизмов не случайно. Традиционная «повестка дня» исследований в этой сфере, когда во главу угла ставились формальные институты, уже исчерпывает себя. Напротив, феномены, прежде бывшие на периферии институционального анализа, начинают выходить на первый план. Это прежде всего: 1) «параконституционные практики», т. е. механизмы реализации конституционных норм, прямо не предусмотренные в основном законе и других нормативных актах⁵⁵; 2) неформальные институты, или сложившиеся устойчивые правила игры, не закрепленные ни законом, ни договором⁵⁶; 3) различные институты прямого вмешательства — непосредственное участие законодательного органа в государственной политике по тому или иному вопросу, законодательный и судебный контроль, приостановление действия подзаконных актов законодательным органом и т. д.

Ранее эти феномены рассматривались двояко. В одном варианте их оценивали как прямое продолжение официальных правил игры, т. е. просто как реализацию норм конституции или других законов. В другом — как теневые механизмы, нацеленные против эффективной организации политического пространства и открытой политической конкуренции, препятствующие созданию общественных благ⁵⁷. Однако подобное «черно-белое» восприятие реальности мешает адекватному пониманию и описанию роли «незаконодательных» практик и механизмов в политической деятельности и государственной политике.

⁵⁵ *Riggs F.W.* The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices // *International Political Science Review*. 1988. № 9. P. 247–278.

⁵⁶ См., в частности: *Гельман В.Я.* Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // *Полис*. 2003. № 4. С. 6–25; *Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // *Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей* / Под ред. В.Я. Гельмана. Т. 1. СПб.; М.; Берлин: ЕУСПб; Летний Сад; Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2003. С. 246–289; *Helmke G., Levitsky S.* Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // *Perspectives on Politics*. 2004. № 2. P. 725–740.

⁵⁷ См.: *Helmke G., Levitsky S.* Informal Institutions and Comparative Politics... P. 728.

В действительности эти феномены не просто подкрепляют или подрывают официально объявленные, законодательные правила игры. Их роль глубже и тоньше: они влияют как на выбор механизмов законодательного регулирования, так и на их реализацию; они не только заполняют пробелы, возникшие из-за неэффективного законотворчества, но и позволяют обойти неблагоприятные для политических акторов формальные требования. «Незаконодательные» механизмы помогают акторам найти подходящий баланс между их собственными и публичными интересами (правда, этот баланс зачастую оказывается не в пользу последних) и избежать открытого, затяжного конфликта с другими органами власти или заинтересованными группами.

Применительно к разделению властей изучение незаконодательных практик позволяет скорректировать представления об автономии законодательных органов и их членов и об усмотрении исполнительной власти. Анализ формальных атрибутов независимости просто не обладает достаточной разрешающей способностью, чтобы четко оценить уровень автономии, тогда как исследование неформальных институтов дает полноценную картину способностей легислатуры повлиять на политический курс. К тому же в этом контексте приобретают новое значение дилемма принципала-агента и проблема информационной асимметрии: незаконодательные механизмы и неформальные институты играют существенную роль в сокращении неопределенности.

Поэтому изучение взаимосвязи и взаимовлияния законодательных правил и незаконодательных практик стало важным направлением в современных исследованиях разделения властей. Конечно, это не означает, что все перечисленные незаконодательные практики следует приравнивать друг к другу — это довольно-таки неоднородные феномены. Но в целом их рассмотрение — необходимый противовес анализу, сосредоточенному лишь на содержании и качестве формальных правил игры. Неформальные институты и незаконодательные механизмы стали одним из основных объектов исследования и в этой книге.

Глава II

НЕСОСТОЯВШАЯСЯ АВТОНОМИЯ: РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

1. Разделение властей в России: традиция и реформы

В конце июля 1905 года в Петергофе состоялось секретное совещание высших чинов Российской империи. Среди приглашенных были обер-прокурор Синода К.П. Победоносцев, министр внутренних дел А.Г. Булыгин, министр иностранных дел В.Н. Ламздорф, министр двора и уделов Б.В. Фредерикс, старейшина Государственного совета Э.В. Фриш и еще около сорока царских сановников. Вел заседание император Николай II, а предметом его были планы учреждения Государственной Думы. За ним последовали еще несколько совещаний и дискуссий — отличный материал для изучения механики институционального выбора.

«Наиболее сложным для участников совещаний оказался вопрос о разграничении власти между Думой и [Государственным] Советом, с одной стороны, и императором — с другой, — пишут историки И.К. Кирьянов и М.Н. Лукьянов. — Любой вариант его решения фактически означал ограничение власти монарха. ... Данная проблема превратилась в ключевую на четвертом совещании. Ее обсуждение носило драматический характер. Это обстоятельство было связано с позицией Николая II, настроенного против любых ограничений императорской власти»¹.

¹ Кирьянов И.К., Лукьянов М.Н. Парламент самодержавной России: Государственная Дума и ее депутаты, 1906–1917. Пермь: Изд-во Пермского университета, 1995. С. 20.

Тем не менее, в ходе дискуссий, а также вследствие обострения политического кризиса в стране чиновники начали постепенно склоняться к более радикальному разделению законодательной и исполнительной власти. Манифест 17 октября 1905 года предоставил Думе законодательные полномочия (тогда как в манифесте «Об учреждении Государственной Думы» 6 августа 1905 года она объявлялась «законосовещательным установлением»). Указ 19 октября 1905 года «О мерах к укреплению деятельности министерств и главных управлений» изменил статус Совета министров: этот орган, прежде бывший совещательным, стал высшим исполнительным учреждением в стране.

Такое институциональное решение считалось среди представителей элиты наименьшим злом. К тому же многие чиновники были уверены: в случае, если новые институты окажутся угрозой самодержавию, вполне допустим государственный переворот и отстранение противников от власти.

Один из участников совещаний, председатель департамента гражданских и духовных дел Государственного Совета Н.Н. Герард заявил относительно проекта создания Думы: «Самодержавная власть составляет сосредоточение и источник всей власти и потому не поддается определению. Все исходит от нее и в ней сосредоточено. Но... Самодержавная власть не может действовать непосредственно, а имеет исполнительные органы в области законодательства, администрации и суда. Проект касается только определения органов Самодержавной власти и вводит лишь новое разграничение подчиненных властей»².

Цитируя Герарда, российский политолог Юрий Пивоваров замечает: «Особенно впечатляющ и выразителен пассаж относительно "исполнительных органов в области законодательства, администрации и суда". Вот реальное место и реальная цена системы разделения властей в России. Все это — парламент, администрация и суд — не более чем исполнительные органы Власти»³.

² Секретные протоколы Петергофского совещания в июле 1905 г. // Голос минувшего: Журнал истории и истории литературы. 1917. № 4. С. 135.

³ Пивоваров Ю.С. Русская Власть и публичная политика (Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита) // Полис. 2006. № 1.

Задача, которую пытались разрешить имперские бюрократы, есть не что иное, как дилемма принципала и агента. Государственной Думе поручалось канализировать общественные протесты и оппозиционные настроения, однако делегирование серьезных полномочий было чревато рисками. В качестве основной гарантии от «злоупотреблений» было избрано безусловное право роспуска Думы, которым император пользовался не раз.

Недоверие высшей политической власти к другим институтам представительства, стремление максимально ограничить их возможности и свободу действий еще долгое время отягощали российскую историю. Многих отечественных политологов по-прежнему завораживает концепция власти как особой субстанции, которая лишает политической субъектности всех других акторов, которая не вмещается в заданные конституцией формальные институты. Разделение властей есть лишь внешняя, ничего не выражающая оболочка, контроль над исполнительной властью — фикция, выборы — ритуал и т. д.⁴ Эти аргументы обосновывают существование особой политической традиции, которую трудно понять умом эмпирически настроенного ученого и измерить аршином западных теоретических конструкций.

Впрочем, даже некоторые институциональные экономисты считают, что всерьез о парламентаризме в России говорить не приходится, и парламент всегда обречен быть лишь декорацией. «У нас есть такие вещи, которые заведомо будут убогими. У нас заведомо убогим будет парламент. Это стало ясным в 93-м году, писал я об этом в 96-м. Теперь народ это просто сделал, он превратил парламент в технический инструмент при президенте. Понял, что это единственный выход, и проявил государственнические задатки», — говорит один из идеологов рыночных реформ Виталий Найшуль⁵.

Законодательные учреждения Российской империи за попытки проявления автономии непременно наказывали. В СССР лозунг

⁴ См., напр.: *Пивоваров Ю.С., Фурсов А.И.* «Русская Система» как попытка понимания русской истории // Полис. 2001. № 4; *Макаренко В.П.* Русская власть: теоретико-социологические проблемы. Ростов н/Д: СКНЦ ВШ, 1998.

⁵ Публичная лекция Виталия Найшуля: Автор ваучера о либеральных реформах // Полит.ру. 2004. 21 апреля (<http://www.polit.ru/lectures/2004/04/21/vaucher.html>).

«Вся власть Советам» обернулся всевластием известной партии, точнее — административно-политической машины. Только в 1990-е годы парламентские учреждения в России получили определенную независимость, однако политическая нестабильность привела к тому, что ресурс автономии зачастую расходовался на ситуативные и позиционные конфликты, а не на институциональное строительство и дальнейшее развитие парламентаризма. Общественная роль парламентов и в первые годы постсоветской России, и спустя 10–15 лет была весьма низкой.

Скажем, в опросах ФОМ (Фонд «Общественное мнение») с 2000 по 2003 год рейтинг доверия к законодательным собраниям регионов практически не изменился — он составлял всего 3–4 %⁶. В 1997 году только 25 % опрошенных считали, что Госдума России не нужна, а в 2001 году уже 40 % не видели ничего плохого в передаче полномочий Думы правительству РФ⁷. По опросам «Левада-Центра», доля доверяющих Госдуме с 2001 по 2007 год выросла с 10 % всего до 13 %, а доля не доверяющих осталась практически прежней — 35 % и 33 % соответственно⁸.

Да и в более поздних опросах, несмотря на некоторый рост доверия к представительным органам, сравнительно небольшая часть населения оценивает их работу положительно. На графиках 1 и 2 приводятся результаты исследований ВЦИОМ (Всероссийский центр изучения общественного мнения) 2006–2009 годов.

Во время строительства «вертикали власти» в 2000-е годы выросла не только зависимость региональной исполнительной власти от центра, но и степень контроля федеральных властей и чиновников

⁶ См., напр.: *Петрова А.С.* Государственная Дума: «В доверии отказано». Опрос ФОМ. 2000. 25 мая (http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_rei/duma_confidence/of002101); Рейтинги доверия/недоверия институтам власти. Мониторинг ФОМ. 2003. 19 августа (http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_rei/d033297).

⁷ *Петрова А., Климова С.* Нужна ли России Государственная дума? Опрос ФОМ. 1997. 12 июня (http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_rei/duma_confidence/of19972301); *Петрова А.С.* Нужна ли нам Государственная дума? Опрос ФОМ. 2001. 18 октября (http://bd.fom.ru/report/cat/pow_dum/third_dum/of013901).

⁸ Доверие институтам власти. Опрос «Левада-Центра». 2007. 9 апреля (<http://www.levada.ru/press/2007040901.html>).

1. Разделение властей в России: традиция и реформы

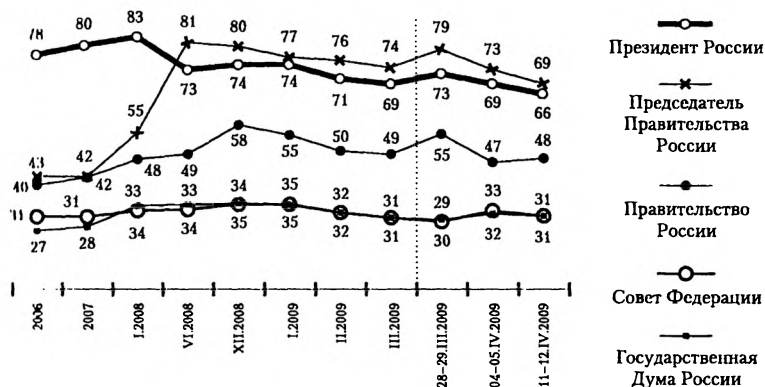


График 1. Степень одобрения деятельности институтов государственной власти. Процент опрошенных, одобряющих деятельность института.
(Источник: ВЦИОМ.)

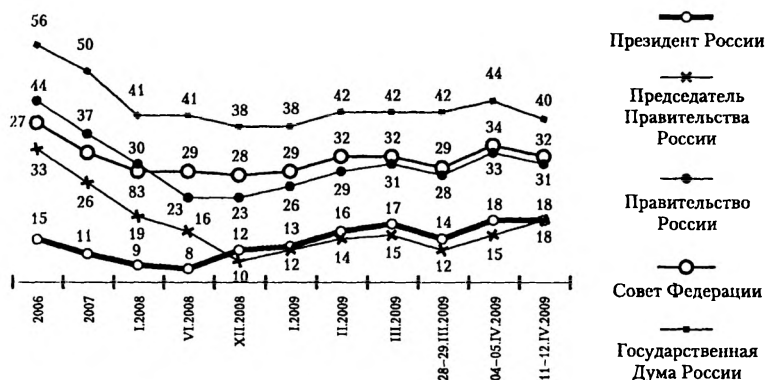


График 2. Уровень неодобрения деятельности институтов государственной власти. Процент опрошенных, не одобряющих деятельность института.
(Источник: ВЦИОМ.)

за ассамблеями субъектов РФ (появилась формальная возможность их роспуска, усилилось влияние центра на выборы региональных депутатов и т. д.). Что же говорить о федеральном парламенте, который практически официально — по словам его руководителя Бориса Грызлова — перестал быть «местом для политических дискуссий»⁹?

Кажется, все это совсем не похоже на абстрактные схемы разделения властей из предыдущей главы. Формальные модели из теории игр, математические описания стратегий законодательной и исполнительной власти, которыми покрыты страницы американских научных журналов — какое отношение эти «игры» имеют к российской политической действительности?

На это есть несколько ответов. Один — скорее исторического плана: очевидно, что ни в одной стране парламент не был врожденным элементом политического строя, чем-то данным изначально. Иными словами, учреждение парламентов всегда шло вразрез с предшествующими политическими традициями. Более того, со временем становление парламентов, как и любых других политических и технических инноваций, ускорялось, и если сначала оно могло занимать века, то в XX веке — уже десятилетия. Поэтому то, что на момент формального учреждения или даже через 10–15 лет после этого российские легислатуры сравнительно далеки от канонов парламентаризма, не так уж важно. Важнее сходства, а не различия.

Другой довод, более важный, касается политической реальности отношений между легислатурами и органами исполнительной власти. Если работа российских законодательных органов не во всем соответствует нормативным представлениям о том, какими должны быть парламенты, это не значит, что она настолько же отстоит от эмпирических описаний того, *как парламенты работают на самом деле*. Во многих странах парламентская практика не соответствует стандартам выделенных Лейнхартон «вестминстерской» и «консен-

⁹ Став председателем Государственной Думы РФ, Грызлов в начале 2003 года как-то заявил: «Парламент — не место для политических дискуссий». Правда, в апреле 2009 года он поправился: «Я впервые слышу, что парламент — не место для дискуссий. Мне наша парламентская жизнь нравится — это наша демократия». См.: Грызлов отказался от своего заявления шестилетней давности // Грани.Ру. 2009. 3 апреля (<http://grani.ru/Politics/Russia/Parliament/Duma/m.149468.html>).

гусной» модели¹⁰, однако же никто не будет на этом основании отрицать, что в этих странах парламенты есть и так или иначе функционируют.

Скорее речь идет о континууме политических и институциональных вариантов, которые различаются по уровню формальной независимости, политической автономии, организационной мощи и т. д. Изучать этот континуум гораздо интереснее, чем обосновывать противопоставление «парламентской» и «непарламентской» или коллективной и единоличной моделей. Ведь нас интересует не то, в каких случаях работа legislatures соответствует абстрактным канонам, а то, как эти институты работают на практике в различных условиях.

И третий аргумент — как показывают материалы совещаний о политической реформе в Российской империи 1905–1906 годов, механизма институционального выбора в современных США, послевоенной Японии или Российской империи начала XX столетия не так уж сильно различается. Перед акторами, выбирающими форму правления или другие институциональные решения, возникают сходные проблемы, дилеммы и трудности. Основной вопрос в том, какие факторы и условия определяют их выбор¹¹.

В этом контексте автономия legislatures, ее институциональные формы и политические проявления являются результатом институционального строительства. И можно предположить, что пресловутая самодержавная власть, для которой суд, администрация и законодатель лишь исполнительные органы, — один из факторов, задающих (или искажающих) логику действия институтов, но фактор не единственный. Парламенты выполняют часть своих функций и в авторитарных режимах, и именно парламентская практика, а не массовые движения, зачастую становится важнейшей платформой для трансформации политического режима¹².

¹⁰ Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. P. 9–47.

¹¹ Разница, конечно, еще и в том, кто эти акторы, которые выбирают институты, — монархическая власть, оккупационная администрация или форум заинтересованных групп. Как будет показано ниже, это важный фактор институционального строительства.

¹² См., напр.: Hadenius A., Teorell J. Pathways from Authoritarianism // Journal of Democracy. 2007. Vol. 18. № 1. P. 143–157; Starr F.S. Clans, Authoritarian Rulers, and Parliaments in Central Asia // Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Paper. 2006.

Но даже если практика работы легислатур не создает оснований или стимулов для политических трансформаций, анализ их работы при сильной исполнительной власти в центре и регионах позволяет оценить пределы возможностей этих институтов. Исследование таких ситуаций помогает выявить условия и факторы развития автономии региональных институтов: стабильные организации и правила игры рождаются прежде всего в условиях давления и сопротивления¹³.

Подробнее вопросы, связанные с механизмом институционального выбора и процессом институционального строительства, рассматриваются в главах 4 и 7. Пока же достаточно сказать, что модели институционального выбора, изначально родившиеся из изучения практики развитых демократий, но адаптированные с учетом обширных эмпирических исследований в разных странах и в разные периоды времени, работают и в так называемых «новых демократиях». Более того, работают они и в странах, чьи политические режимы включают элементы авторитаризма, где наблюдается подавление политической конкуренции и доминирование отдельных политических группировок. В частности, как будет показано ниже, политическое развитие постсоветской России также вписывается в построения теоретиков нового институционализма.

2. Конституционная модель разделения властей в России

Разделение властей в современной России на федеральном уровне весьма подробно изучено как российскими, так и западными исследователями¹⁴. Нас интересуют прежде всего конституционное уст-

¹³ Конечно, существует такая степень давления, при которой они уже не рождаются; это отдельный исследовательский вопрос, который будет отчасти затронут в последующих главах.

¹⁴ См.: *Shugart M. Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe // Transition. 1996. № 2; Кувалдин В. Президентство в контексте российской трансформации // Россия политическая / Под ред. Л. Шевцовой. М.: Московский центр Карнеги, 1998; Гельман В.Я. Сильная исполнительная власть: президент и его правительство // Политическая социология и современная российская политика / Под ред. Г.В. Голосова и*

роительство федеральной власти и его политические последствия, то есть влияние на отношения президента и правительства с парламентом. Российская модель разделения властей по Конституции РФ 1993 года отличается дуализмом, или двойной подотчетностью правительства.

Согласно статье 80 Конституции РФ, президент не возглавляет исполнительную власть, а выступает главой государства и гарантом Конституции. Тем не менее, президент располагает крайне широкими полномочиями в сфере исполнительной власти, включая определение основных направлений внутренней и внешней политики (часть 3 статьи 80 Конституции), формирование и отставку правительства, право председательствовать на заседаниях правительства (статья 83). Указы президента являются составной частью российского законодательства: акты правительства и других органов исполнительной власти должны соответствовать нормативным президентским указам (статьи 90, 115).

Согласно указам президента, ключевые министерства еще с ельцинских времен напрямую подчинены ему¹⁵. Конституция этого прямо не предусматривает, но и не запрещает. Фактически же в 2000–2008 годах президенту была подчинена вся исполнительная власть, хотя Владимир Путин и не руководил повседневной работой правительства и его органов.

Такие полномочия главы государства характерны скорее для президентских систем, в которых верховная исполнительная власть при-

Е.Ю. Мелешкиной. СПб.: Борея-Принт, 2000; *Лысенко В.Н.* Десять лет современного российского парламентаризма. М.: Институт современной политики, 2000; *Robinson N.* The Presidency: The Politics of Institutional Chaos // *Institutions and Political Change in Russia* / Ed. by N. Robinson. London: Macmillan, 2000; *McFaul M.* Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001; *Smith S.S., Remington T.F.* The Politics of Institutional Choice: The Formation of the Russian State Duma. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001; *Chaisty P., Schleiter P.* Productive but not Valued: the Russian State Duma, 1994–2001 // *Europe-Asia Studies*. 2002. № 54. P. 701–724; *Бирюков Н.И., Сергеев В.М.* Становление институтов представительной власти в современной России. М., 2004; и др.

¹⁵ См., к примеру: Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

надлежит одному человеку¹⁶. За одним важным исключением: согласно Конституции, правительство ответственно не только перед президентом, но и перед парламентом. Президент назначает главу правительства с согласия Государственной Думы (статья 111 Конституции); кроме того, парламент вправе выразить правительству недоверие (статья 117).

В то же время полномочия Государственной Думы в отношении правительства не абсолютны, и здесь уже на первый план выходят полномочия президента по отношению к парламенту. Если Дума трижды отклоняет президентскую кандидатуру главы правительства, президент обязан распустить парламент и назначить председателя правительства. Президент также *может* отправить правительство в отставку, если Государственная Дума выразит последнему недоверие. Однако в ответ на это недоверие президент может и сохранить правительство, вместо этого распуская сам парламент¹⁷.

Иначе говоря, отставка правительства — это всегда прерогатива президента. Недоверие со стороны парламента — только формальный повод к разрешению этого вопроса, и он может обернуться против самих парламентариев, что естественным образом сдерживает использование этого инструмента.

Помимо универсальных форм контроля над исполнительной и президентской властью (депутатские запросы, использование института Счетной палаты и т. д.), парламент также вправе отрешить президента от должности. Однако, во-первых, эти полномочия разделены между двумя палатами: Дума выдвигает в адрес президента обвинение в совершении тяжкого преступления, Совет Федерации отрешает президента от должности; во-вторых, для отрешения необ-

¹⁶ Lijphart A. Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations // Research Symposium «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?». Washington, DC: Georgetown University. 1989.

¹⁷ В случае, если Государственная Дума выразила недоверие правительству по собственной инициативе, президент может просто проигнорировать это. Если же Дума настаивает и в течение трех месяцев приняла постановление о недоверии повторно, или же если вопрос о доверии перед Думой поставило само правительство, и парламент в доверии отказал, — в этих случаях президент обязан выбрать, какой орган должен быть распущен, правительство или парламент (статья 117 Конституции РФ).

ходимо, чтобы Верховный Суд обнаружил в действиях президента признаки преступления, а Конституционный Суд подтвердил, что процедура обвинения соблюдена.

Учитывая, что для этих действий статья 93 Конституции устанавливает трехмесячный срок, импичмент президента не очень реалистичен. Он требует не только исключительной сплоченности обеих палат парламента, но и единодушия парламента и судебной власти (состав которой формируется по представлению президента).

Морис Дюверже, одним из первых предложивший отойти от традиционной дихотомии парламентских и президентских систем, относил подобные формы правления к полупрезидентским¹⁸. По более точной и детальной классификации Шугарта и Кэри, упомянутой в предыдущей главе, российская форма правления во многих отношениях попадает в разряд президентско-парламентских. Некоторые политологи предлагают уточнение: «президентско-парламентская федеративная система с расширенными законодательными полномочиями президента»¹⁹.

За пределами постсоветского пространства президентско-парламентская модель встречается редко. Самый известный исторический пример такого государственного устройства — Веймарская Германия. Также подобная система недолгое время существовала в Португалии и существует по сей день в Шри-Ланке.

Непопулярность президентско-парламентской системы в развитых демократиях вполне объяснима. Специалисты по конституционному строительству и политическим трансформациям неоднократно критиковали такое конституционное устройство. Так, известный резкими высказываниями Джованни Сартори однажды назвал его «пизофреническим»²⁰. Один из основных поводов для критики заключается в том, что подобный тип конституционного устройства способствует развитию политической нестабильности. В частности, если между парламентом и президентом начинается противостояние, президент вынужден заново и заново распускать парламент. Это не

¹⁸ *Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. P. 165–187.*

¹⁹ *Голосов Г. Политические институты и демократия в России // Неприкосновенный запас. 2001. № 5.*

²⁰ *Sartori G. Comparative Constitutional Engineering...*

только препятствует нормальной работе правительства и функционированию экономики, но и все более усугубляет политический конфликт. В самом худшем случае парламент захватывают радикальные силы, не готовые идти на переговоры и вообще играть по правилам («веймарский сценарий»).

В 1990-е годы в России такое развитие событий вовсе не казалось невероятным. Политические конфликты между парламентом и президентом были налицо, попытки недоверия и импичмента тоже имели место. Однако они ни разу не были доведены до конца. Нестабильность и довольно высокая конкуренция привели к сильной фрагментации заинтересованных групп, в частности, парламентских фракций и депутатских объединений. При этом парламентская дисциплина в Думе также была низкой, что допускало активный торг между представителями исполнительной власти и парламентариями на индивидуальной и групповой основе. К примеру, правительство соглашалось выделить бюджетные средства на адресную поддержку отдельных групп избирателей — пенсионеров, фермеров и т. д. Случалась и «перекупка» депутатов и целых депутатских групп²¹.

Играя на этом, президент и его советники избегали наиболее острых конфликтов или смягчали их. Депутаты Государственной Думы также не были заинтересованы в радикализации конфликтов, поскольку в этом случае они рисковали утратить доступ к ценным бюджетным ресурсам, а в перспективе и политическое влияние. Поэтому конституционные и законодательные инструменты политической борьбы использовались редко: «война слов» сопровождалась неформальными (не обязательно непубличными) договоренностями, сводившими конфликт на нет²².

С институциональной точки зрения Государственная Дума была довольно слабым органом с невысоким уровнем автономии. В частности, она не могла контролировать правительство и действия президента, а потому не могла и оказывать влияние на экономическую

²¹ См. подробнее: *Голосов Г.* Политические институты и демократия в России.

²² См.: *Remington T.F.* The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1999. New Haven; London: Yale University Press, 2001; *Smith S.S., Remington T.F.* The Politics of Institutional Choice: The Formation of the Russian State Duma.

политику. Но в 1990-е годы эту слабость прикрывали другие обстоятельства. При невысокой популярности Ельцина и недостаточном политическом влиянии на региональные элиты, которые в значительной мере определяли состав парламента, президенту и его советникам было невыгодно реальное обострение конфликта с Думой, и тем более было невыгодно развитие этого конфликта в формальном русле. Попытки давления на Думу конституционно разрешенными средствами были чреваты тем, что парламент ответит аналогично, а дальнейшая ситуация начнет выходить из-под контроля. Общая политическая неопределенность была слишком высока, чтобы даже теоретически допускать «веймарский сценарий».

Поэтому президент воздерживался от реализации наиболее сильных своих полномочий по отношению к парламенту²³. К примеру, возможность распустить парламент несколько раз рассматривалась вполне серьезно: перед выборами 1996 года (тогда просчитывали и силовой вариант), после выражения недоверия правительству в 1997 году, перед назначением премьер-министров Кириенко и Примакова в 1998 году и в других случаях²⁴. Но этой возможностью президентская администрация так ни разу и не воспользовалась, опасаясь дестабилизации обстановки.

Другие меры давления также использовались не очень активно. Хотя Ельцин периодически налагал вето на принятые Думой законы, все же это не стало массовой практикой. По тем же причинам исполнительная власть не просто прибегала к уже упомянутым механизмам торга, но при этом и неизбежно шла на уступки парламенту (прежде всего при распределении средств бюджета). Все это, с одной стороны, играло роль в нейтрализации отдельных конфликтов и умирении оппозиции, а с другой, было сигналом, что следует и дальше играть по неформальным правилам: это выгодно для всех.

К середине 2000-х годов ограниченная автономия и формальная слабость федерального парламента, напротив, проявились в полной мере. Установление прочного контроля над избирательным процессом и сокращение региональной автономии позволили исполни-

²³ См., например: *Remington T.F.* The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993 // *Slavic Review*. 2000. № 59.

²⁴ См.: *Обухов С.* Семь угроз роспуска Думы // *Обозреватель*. 2006. № 8. (http://www.rau.su/observer/N8_2006/8_03.htm).

тельной власти надежно контролировать парламент, где стала доминировать политическая машина «Единой России». Парламентская дисциплина существенно выросла, особенно после перехода на полностью пропорциональную систему на выборах Думы с 2007 года. Администрация президента фактически установила прямой контроль над депутатами ведущей фракции: им рассылаются инструкции и рекомендации, непослушных вызывают «на ковер» и критикуют.

Что касается механизмов неформального торга, то они, разумеется, сохранились и в этой ситуации. Все понимают, что у депутатов есть свои экономические и политические интересы, и что лояльность необходимо оплачивать. Однако эти вопросы все же отошли на второй план. В тех случаях, где такой торг еще уместен, его условия ужесточились благодаря консолидации элиты²⁵. Косвенным показателем сокращения этой активности служит возросшая скорость принятия законов: в среднем второй и третий созывы Государственной Думы принимали по 212 законов в год, а четвертый и пятый — уже по 286 (в 2007–2008 годах — значительно больше 300)²⁶. Другой пример: переход на принятие трехлетних бюджетов с 2007 года. В прежних условиях бюджет сразу на три года просто невозможно было принять в срок, торг затянулся бы на месяцы.

Таким образом, в 1990-е годы конституционная модель разделения властей, несмотря на описанные недостатки, не была жестким ограничителем политической автономии Государственной Думы. Однако, что более важно, конституционная схема никак не стимулировала *развитие* парламентской автономии. Она изначально предполагала существенный перевес полномочий в сторону исполнительной власти и второстепенную роль легислатуры. И это соотношение сил в 1990-е годы воспроизводилось и постепенно укреплялось уже в практической деятельности органов власти.

Главную роль в усилении президентской и исполнительной власти в 2000-е годы сыграли, конечно, не институциональные условия, а прежде всего консолидация элит на фоне роста экономики и свя-

²⁵ Ремингтон Т. Демократизация, разделение властей и объем государственных полномочий в России // Страна после коммунизма: государственное управление в новой России: В 2 т. Т. 2. М.: Институт права и публичной политики, 2004. С. 306, 344–347.

²⁶ По данным системы «Консультант Плюс».

занные с этим политические и общественные процессы. Однако институциональная модель разделения властей была одним из факторов, облегчивших и ускоривших переход от модели ограниченно автономного парламента 1990-х к полностью подчиненному парламенту второй половины 2000-х годов.

В этой ситуации у президента и подчиненной ему исполнительной власти уже не было необходимости прибегать к формальным рычагам давления вроде роспуска парламента. Вначале достаточно было одной угрозы их применения, в дальнейшем и этого уже не требовалось. В политическом контексте второй половины 2000-х годов отношения президента и парламента уже перестали зависеть от конкретных институциональных моделей, предусмотренных Конституцией.

3. Автономия законодательной власти в регионах

Для многих российских регионов федеральная модель стала чем-то вроде рамочного стандарта, а то и просто образца для подражания. В большинстве субъектов Российской Федерации в 1990-е годы были введены различные варианты полупрезидентской системы, в которых ассамблеи имеют ограниченную автономию от исполнительной власти²⁷. С чем это было связано?

С одной стороны, региональные конституции и законы, особенно в 1990-х, часто писались на основе федерального законодательства. За несколько месяцев работы в Волгоградской областной думе в 2000 году мне не раз попадались законопроекты, настолько точно скопированные с федеральных законов, что в тексте все еще оставались упоминания правительства и министерств РФ (ко второму или третьему чтению подобные ошибки, конечно, вычищали). С другой стороны, федеральная модель с достаточно ограниченными полномочиями парламента могла быть и навязана представителями региональной исполнительной власти, если они имели существенный перевес над легислатурой.

²⁷ Golosov G.V. Political Parties in the Regions of Russia... P. 161.

В 1988–1990 годах в Советском Союзе был принят ряд законов по реформе региональной власти. Соподчиненность региональных Советов Верховным Советам СССР и РСФСР и исполкомов Советов вышестоящим Советам Министров была отменена. Несколько сократилась численность депутатов региональных Советов — до 250–300 депутатов в большинстве регионов. Также было закреплено разделение властей на законодательную и исполнительную, хотя исполкомы по-прежнему формировались региональными ассамблеями.

Исполкомы уже вышли из-под контроля региональных органов КПСС и стремились к автономии от Советов. Однако, как отмечает Владимир Гельман, «летом-осенью 1990 г. в значительной части регионов России узурпация Советами и их Президиумами полномочий исполнительной власти стала едва ли не правилом. Должное нормативное регулирование работы органов власти отсутствовало вовсе»²⁸. Разделение властей не работало, причем одеяло на себя перетягивали ассамблеи, а не исполнительная власть. Возникли многочисленные конфликты между Советами и их Президиумами и председателями, между Советами и исполкомами, а также между Советами и органами КПСС.

Летом и осенью 1991 года состоялись выборы мэров Москвы и Санкт-Петербурга и президентов ряда автономных республик. Мэры и президенты получили довольно широкие полномочия в области нормотворчества и смогли контролировать региональные правительства. В то же время Советы по-прежнему могли регулировать их деятельность, должны были санкционировать назначения определенных чиновников и приостанавливать акты руководителей исполнительной власти. Эта конструкция уже больше напоминала разделение властей в привычном понимании.

После августовского путча 1991 года президент РФ Борис Ельцин не только прекратил деятельность КПСС и ее региональных органов, но и ввел так называемую «исполнительную вертикаль». Главы региональных администраций теперь назначались²⁹ президентом Рос-

²⁸ Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы, практики // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 134.

²⁹ В ряде республик действовали избранные населением главы регионов. Кроме того, еще в 8 регионах в 1992–1993 годах также прошли выборы глав администраций, где прежние президентские назначенцы проиграли.

сии и получали контроль над органами исполнительной власти. Это решение сыграло, возможно, ключевую роль в институциональном оформлении новых стандартов региональной власти, подразумевающих смещение баланса от ассамблеи к исполнительному органу.

Прежде источником полномочий и легитимности региональных исполкомов были Советы. Теперь, хотя кандидатуры глав администраций и согласовывались с ассамблеями, таким источником стал внешний по отношению к региону актор — федеральная власть. Центр, при всей своей слабости, обеспечивал главам региональных администраций определенную защиту от контроля со стороны представительной власти. Довольно быстро эта автономия превратилась в доминирование. А впоследствии, когда в середине 2000-х годов к практике назначения губернаторов из центра вернулись, связь с федеральным центром обеспечила многим главам региональных администраций защиту и от избирателей и конституционных норм, ограничивающих срок пребывания в должности главы региона. Решение, принятое в 1991 году, до сих пор отдается по всей системе региональной власти.

Возвращаясь к началу 1990-х, следует сказать, что в первые годы после введения новой системы сложился определенный баланс сил и полномочий региональных Советов и администраций. В марте 1992 года федеральным законодательством была предусмотрена двойная подчиненность региональных администраций — президенту РФ и региональным Советам, а также двойная подчиненность региональной исполнительной власти — главе администрации и Совету³⁰. Ассамблея должна была одобрять назначения на должность нескольких ключевых региональных чиновников, имела право обжаловать акты глав регионов и выражать им недоверие (решение об отставке принимала федеральная власть). В свою очередь, глава региона получил право вето на решения законодательного органа (его депутаты могли преодолеть простым большинством голосов).

Однако после силового роспуска федерального Верховного Совета в октябре 1993 года президент России своими указами (см. главу 1) установил иную систему региональной государственной власти, ко-

³⁰ Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

торая отличалась серьезным сокращением формальной автономии legislatur. Региональные и местные Советы были распущены соответствующими органами исполнительной власти, их место заняли ассамблеи нового образца.

С одной стороны, произошла определенная профессионализация работы представительной власти. Советы, состоящие из нескольких сотен депутатов, в постсоветской России едва ли могли работать как полноценные законодательные органы в силу сложностей с координацией и невозможности собирать всю депутатскую массу на регулярные сессии. Поэтому в начале 1990-х были созданы «малые Советы» — постоянно действующие органы в составе Советов, куда могло входить до 20 % депутатов, и которые могли принимать решения по большей части вопросов ведения Совета, кроме бюджета и назначений в системе исполнительной власти. На эту модель малых Советов и была ориентирована реформа: в президентских указах была установлена предельная численность региональных законодательных органов в 50 человек. В то же время было поставлено условие, что не более 40 % депутатов могут работать на постоянной оплачиваемой основе.

При этом, однако, президентские указы предлагали лишить региональные ассамблеи многих полномочий, в частности, права утверждать членов регионального правительства, налагать вето на акты исполнительной власти и приостанавливать их действие до решения суда, выражать недоверие главе региона, принимать любые финансовые решения (теперь решения о бюджетных расходах должны были приниматься с согласия исполнительной власти). Было также устранено положение о возможности роспуска региональных собраний по решению федерального парламента.

Строго говоря, указы не были обязательными для исполнения в регионах. Но система «исполнительной вертикали», несмотря на свою слабость, смогла транслировать на места импульс, заданный федеральной властью. В целом реформа разделения властей в регионах прошла в соответствии с критериями, которые установил президент РФ.

В то же время не все регионы реализовали полный список этих требований на практике. В последовавшие за роспуском Советов годы у руководителей регионов была достаточная свобода в формировании региональных институтов. При этом в ряде регионов сохра-

нялась и довольно высокая политическая конкуренция, сопряженная с неопределенностью. В этих условиях «до половины региональных ассамблей если и не сумели добиться автономного статуса, то, во всяком случае, избежали прямого подчинения главам регионов»³¹. И даже во второй половине 1990-х годов на уровне регионов можно было найти различные формы правления. В Санкт-Петербурге и Саратовской области существовали скорее президентские системы, в Удмуртии — парламентская, в Башкортостане, Свердловской области и многих других регионах — президентско-парламентская система. Соответственно, в регионах действовали и ассамблеи самых разных типов, от доминирующих над региональным правительством до полностью подчиненных ему³².

В 1990-е годы унификация региональных форм правления велась спорадически, прежде всего по инициативе региональной исполнительной власти³³. Так, в начале 1996 года Конституционный Суд РФ рассмотрел два обращения, одно от администрации Алтайского края, другое — от администрации Читинской области. Обе администрации требовали пересмотреть нормы региональных уставов, предоставляющие, по их мнению, чрезмерные полномочия законодательным органам. Уставы были попытками региональных легислатур отвоевать у исполнительной власти полномочия, которых ассамблеи лишились из-за президентских указов 1993 года.

В частности, устав Алтайского края предусматривал следующее: собрание избирает главу администрации края, утверждает структуру администрации и основных руководителей, может выразить им и другим должностным лицам края недоверие и отстранить их от должности; полномочия краевого собрания могут быть прекращены только самим собранием; подписывать краевые законы должен председатель собрания (а не глава администрации края). В уставе Читинской области были предусмотрены такие положения, как согласование с областной думой кандидатур руководителей областных судов,

³¹ Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы, практики.

³² Там же.

³³ См., в частности: Юрина Е.В. Российская модель разделения властей в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 22–24.

территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, освобождения от должности руководителей администрации области, подотчетность администрации областной думе и подписание областных законов председателем думы.

Большинство этих положений Конституционный Суд РФ признал неконституционными (за исключением разве что права легислатуры выразить недоверие исполнительной власти и отстранить главу администрации от должности при его осуждении по приговору суда)³⁴. «Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти», указал Конституционный Суд. Тем самым был установлен конституционный запрет на введение элементов парламентской формы правления. Фактически субъектам РФ «настоятельно рекомендовали» использовать полупрезидентские системы, с возможностью для исполнительной власти распустить легислатуру³⁵. Еще в одном постановлении Конституционный Суд указал

³⁴ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» и от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области».

³⁵ Стоит, кстати, обратить внимание на следующую аргументацию постановления № 2-П (курсив мой. — А. III.): «Конституция Российской Федерации ... предусматривает в статье 3 (часть 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что *высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно*. Поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти ... органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные. ... В Уставе Алтайского края ... установлено иное: главу администрации избирает Законодательное Собрание. ... Тем самым Законодательное Собрание превращено в своеобразную избирательную коллегия, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. *Такой порядок избрания не соответствует Конституции*

на то, что порядок наделения полномочиями глав регионов должен быть единым для всех субъектов РФ³⁶.

К концу десятилетия унификация региональных режимов и систем власти стала одним из магистральных направлений развития российского федерализма. Важным шагом стало принятие в конце 1999 года федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁷. В нем закреплён общий принцип разделения властей (т. е. запрет на введение парламентских систем) и систематизированы ранее выраженные правовые позиции Конституционного Суда РФ. В законе предусмот-

Российской Федерации и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти».

Между тем в постановлении от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» Конституционный Суд пришел к иному выводу: «Федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы именно исполнительной власти. ... По своему статусу это должностное лицо — в силу принципа единства системы государственной власти — находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации. ... Конституционно-правовая природа института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации ... обуславливает возможность наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации ... не обязательно только посредством прямых выборов населением». Теперь ссылки на то же самое единство системы государственной власти позволили обосновать прямо противоположную позицию: признать конституционным не просто избрание главы региона ассамблеей, но избрание по представлению президента РФ.

³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации».

³⁷ От 06.10.1999 № 184-ФЗ.

рен перечень основных полномочий законодательных и исполнительных органов (в т. ч. по отношению к друг другу). Общей для всех регионов стала примерно следующая форма разделения властей.

Глава региона, который может быть при этом и главой регионального правительства:

- самостоятельно формирует свою администрацию и отправляет ее в отставку;

- разрабатывает и представляет в легислатуру проект бюджета, а после принятия руководит его исполнением;

- имеет право законодательной инициативы и право наложения вето на принятые ассамблеей проекты

- подписывает региональные законы (вводит их в действие);

- вправе в определенных случаях распустить региональную ассамблею;

- представляет регион в отношениях с федеральной властью и другими внешними организациями.

В свою очередь, законодательный орган:

- рассматривает и принимает региональную конституцию или устав;

- рассматривает и принимает региональные законы, в том числе о бюджете, налогах и системе органов исполнительной власти;

- вправе создавать контрольные финансовые органы для надзора за исполнением бюджета;

- может квалифицированным большинством преодолеть законодательное вето исполнительной власти (как правило, двумя третями голосов);

- может (не во всех регионах) выражать недоверие исполнительной власти или отдельным чиновникам (редко);

- вправе контролировать реализацию законов исполнительной властью путем слушаний, депутатских запросов и т. д.³⁸

³⁸ Кроме того, в конце 2004 года в ходе дальнейшего «укрепления единства государственной власти» было введено правило, что региональный законодательный орган «оформляет решение о наделении гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» (п. а1 ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъ-

Однако при всей этой унификации, как показывает анализ конституционного законодательства субъектов РФ, определенная вариация региональных форм правления сохранилась³⁹. И хотя Федеральный закон «Об общих принципах...» заметно сократил разнообразие форм разделения властей в регионах, он все же сохранил за законодательными органами достаточно серьезные полномочия. В среднем «по отношению к губернаторам положение региональных парламентов в целом было более выгодным, чем Государственной думы по отношению к Президенту РФ, — отмечает Александр Кынев. — Губернаторы, в отличие от Президента РФ, не имели реальной возможности роспуска законодательных собраний. При этом именно региональные ЗС большинством в 2/3 голосов могли менять региональные уставы и конституции (на федеральном уровне процесс внесения поправок в Конституцию намного более сложен). В тех регионах, где оппозиция сумела получить законодательное большинство, она могла существенно мешать работе региональной администрации, использовать свой «шантажный» потенциал для достижения компромиссных решений»⁴⁰.

Однако на пути реализации автономии региональных ассамблей есть и немало серьезных препятствий. Одно из них — скудные организационные ресурсы региональных собраний. Чаще всего штат сотрудников и экспертов, материальная база и объем финансирования региональных легислатур даже с поправкой на масштаб деятельности заметно меньше, чем у Федерального Собрания. За исключением нескольких регионов, значительная доля депутатов работает на «несвобожденной основе», т. е. депутатский пост совмещается с основной работой, нередко — где-то на периферии региона, вдали от областного или республиканского центра.

По подсчетам Григория Голосова, в 1990-х средняя доля депутатов, работавших в региональных ассамблеях на постоянной основе,

ектов Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 11.12.2004 № 159-ФЗ).

³⁹ См.: *Golosov G.V. Political Parties in the Regions of Russia*. P. 161–206; *Ильина К.А.* Органы представительной власти как акторы политического процесса в регионах современной России. Автореферат дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2006. С. 10–11.

⁴⁰ См.: *Кынев А.* Пропорциональная избирательная система по-российски: ограниченная конкуренция и управляемая партийность // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1.

не превышала трети от общего числа⁴¹. Это соответствовало критериям, заданным президентскими указами 1993 года (не более 40 % депутатов на «освобожденной» основе). Легислатуры вели постоянную войну с региональными чиновниками за увеличение числа полноценных мандатов, но сколь-либо существенных результатов удавалось добиться лишь спорадически. Даже ко второй половине 2000-х ситуация сильно не изменилась.

К примеру, в Народном хурале Калмыкии четвертого созыва (избран 2 марта 2008 г.) всего два депутата — председатель и его заместитель — работают на освобожденной основе. В Ульяновской области число депутатов Законодательного собрания, работающих на постоянной основе, после тех же мартовских выборов сократилось с 21 до 11 (из 30). Более того, в октябре 2008 года губернатор области Сергей Морозов предложил в целях экономии уменьшить их число с 11 до 3. Председатель собрания Борис Зотов поддержал эту инициативу: «У нас 33 % работают на постоянной основе, а в Пензенской области — 13 %. Нам придется собираться и менять закон о статусе депутата»⁴². За постсоветскую историю 100 % депутатов работали на профессиональной основе лишь в трех региональных собраниях — Корякского АО (теперь вошел в состав Камчатской области, и ассамблея упразднена), Москвы и Санкт-Петербурга.

Низкий уровень профессионализма и ресурсной обеспеченности означает слабую организационную автономию легислатуры. Он препятствует как качественной законодательной работе, так и эффективному контролю за той политикой, которую ведет исполнительная власть. Последняя, напротив, гораздо более осведомлена о деталях финансового и социально-экономического положения региона, располагает соответствующей статистикой и штатом специалистов, готовящих нормативные и прочие документы. Фактически исполнительная власть обладает монополией на социально-экономический анализ. К примеру, при рассмотрении бюджета депутаты региональных парламентов вынуждены полагаться на экономические прогнозы, отчеты и прочие финансово-экономические документы, составленные администрацией субъекта РФ.

⁴¹ Golosov G. V. Political Parties in the Regions of Russia... P. 200–201.

⁴² Тумов С. Ульяновских депутатов и чиновников принесли в жертву кризису // Коммерсантъ. 2008. 22 октября.

Поэтому неудивительно, что законодательные собрания в силу этой информационной асимметрии рады воспользоваться законопроектами исполнительной власти или даже сами просят чиновников о помощи в подготовке законов. «Около 85 % принимаемых Думой законов инициируются исполнительной властью, поэтому между этими ветвями власти необходимо тесное сотрудничество», — заявил, к примеру, прессе глава Волгоградской области Николай Максюта, в марте 2009 года добившийся избрания своего бывшего заместителя спикером областной Думы⁴³. Зачастую законодательный орган и администрация расположены по соседству или, как в том же Волгограде, даже в одном здании, так что за советом экспертов даже на улице не нужно выходить.

Аналогичная ситуация наблюдается и в других регионах. К примеру, на графике 3 приводится распределение законов, принятых Архангельским областным собранием депутатов, по субъектам законодательной инициативы⁴⁴.



График 3. Статистика законов Архангельской области по субъектам законодательной инициативы
(Источник: Законодательное собрание Архангельской области.)

⁴³ Ахметжанова К. Партия власти оставила без власти // Коммерсантъ (Волгоград). 2009. 18 марта.

⁴⁴ Основные статистические показатели законотворческой деятельности областного собрания депутатов в 2007 году // Архангельское областное собрание депутатов (http://www.aosd.ru/docs_inf/File/statistika-zakonov-2007.doc).

Наконец, даже при наличии определенной формальной и организационной автономии ассамблеи зачастую имеет место политическая асимметрия. Во многих субъектах РФ, прежде всего в ряде национальных республик, исполнительная власть подчинила себе законодательную. Во второй половине 1990-х главы многих регионов активно выстраивали, по существу, авторитарные политические режимы, подавляя или разъединяя оппозиционные группы. Одним из главных инструментов влияния на региональные парламенты было применение «административного ресурса» на выборах легислатур.

До реформы начала 2000-х годов⁴⁵, обязавшей выбирать как минимум половину депутатов региональных собраний по партийным спискам, в подавляющем большинстве регионов применялась избирательная система большинства в одномандатных или многомандатных округах⁴⁶. С ее помощью глава региона мог проводить «своих» кандидатов в законодательное собрание, впоследствии ожидая от них утверждения нужных законов.

Поскольку губернаторам гораздо удобнее было контролировать непартийных, «независимых» депутатов, представительство партий в региональных парламентах было крайне низким. Так, из 86 региональных легислатур, избранных в 1995–1998 годах, в 18 вообще отсутствовали выдвиженцы тех или иных избирательных объединений. Еще в 19 ассамблеях их доля не превышала 10 %, а большинство они составляли лишь в 7 законодательных органах⁴⁷.

В середине и второй половине 1990-х губернаторы и президенты субъектов РФ также опирались на возможность ввести в состав легислатуры своих чиновников. Тогда во многих регионах депутатам не возбранялось параллельно работать в системе исполнительной власти⁴⁸.

⁴⁵ П. 2, 16 ст. 35 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; ст. 3 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

⁴⁶ См.: *Голосов Г.* Измерения российских избирательных систем // *Полис. 2001.* № 4. С. 71–85.

⁴⁷ *Голосов Г.* Губернаторы и партийная политика // *Pro et Contra. 2000.* Т. 5. № 1. С. 100.

⁴⁸ См., напр.: *Афанасьев М.* От вольных орд до ханской ставки // *Pro et Contra. 1998.* № 3. С. 14–17.

В части субъектов РФ региональная политика была не пространством диктата доминирующей силы, а скорее ареной борьбы и конкуренции нескольких заинтересованных групп. К примеру, до самого последнего времени нередко были случаи длительного противостояния между губернаторами и мэрами областного центра (Псковская, Самарская область и др.). Благодаря достаточно высокому уровню конкуренции многие независимые от исполнительной власти местные политики и бизнесмены добивались депутатских мандатов и активно работали в составе легислатуры. Поэтому даже в достаточно жестких институциональных рамках законодательные собрания ряда регионов имели определенную возможность влиять на политическую ситуацию и экономическое развитие, к примеру, на состав бюджета (см. об этом в последующих главах).

По мере укрепления федерального центра, унификации законодательства и форм региональной политики возможности политической конкуренции в российских регионах сокращались. Контроль исполнительной власти за избирательным процессом возрос. Во второй половине 2000-х годов выборы региональных депутатов и вовсе превратились в гонку процентов, где результаты «Единой России» ниже определенной планки (40–60 % голосов, в зависимости от региона) рассматривались как недопустимые и влекли различные санкции центра по отношению к главе региона.

«Решение Путина возглавить список “Единой России” указывало гражданам, за какую силу следует отдавать свой голос, — отмечает Григорий Голосов. — После этого у губернаторов, пользуясь афористическим высказыванием Егора Строева, были только две дороги — в “Единую Россию” или в тюрьму. И они расстарались, кое-где (как в некоторых республиках Поволжья и Северного Кавказа) с усердием, попирающим здравый смысл»⁴⁹. Абсолютное большинство «Единой России» в региональных законодательных собраниях стало нормой, и значение формальной и организационной автономии отошло на второй план. Определяющим стал низкий уровень политической автономии легислатур.

Таким образом, выходит, что фактически весь период постсоветского развития законодательные и исполнительные органы регионов

⁴⁹ Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. 2008. № 1. С. 32.

спорили о том, кто из них принципал, а кто агент. В начале 1990-х позицию принципала примеряли на себя Советы, но федеральный центр, вступив в альянс с региональными исполнительными органами, заблокировал их попытки присвоить себе исполнительную власть. В середине 1990-х главы субъектов РФ активно боролись за укрепление своих позиций, и в период рецентрализации многие из них фактически обменяли часть региональной автономии на право доминировать на своей территории. К середине 2000-х годов подавляющее большинство региональных ассамблей отказались от попыток определять правила игры. Дилемма принципала-агента в целом была разрешена в пользу исполнительной власти.

Значит ли это, что и изучать автономию региональных ассамблей больше нет нужды? Не стоит ли ограничиться признанием, что это слабые и зависимые органы, играющие подчиненную роль в политическом процессе? Это было бы серьезной исследовательской ошибкой.

Во-первых, схема «слабая ассамблея — сильный губернатор» в каждом регионе работает и проявляется по-своему. Почему президенту Татарстана Минтимеру Шаймиеву крайне важно, чтобы «Единая Россия» получила демонстративно высокие результаты на выборах республиканского Госсовета, и он без особого труда добивается для партии 79 % голосов, в то время как губернатор Архангельской области Илья Михальчук на выборах легислатуры с трудом обеспечивает партии власти результат в 51 %⁵⁰? Между этими политическими режимами есть заметные различия, и роль легислатуры в них не совпадает.

В случае Татарстана — в первом приближении, разумеется — ассамблея практически представляет собой внешнее оформление клиентелы президентского клана. В Архангельской области законодательное собрание, при всей его организационной и прочей зависимости от администрации региона, — это все же работающая площадка взаимодействия заинтересованных групп. Иначе говоря, конфликты, противостояния и политические пакты имеют место в региональной политике даже при подчиненном положении ле-

⁵⁰ Данные ЦИК РФ по выборам депутатов Государственного Совета Республики Татарстан и Архангельского областного собрания депутатов, состоявшимся 1 марта 2009 г.

гислатуры, и законодательная автономия и формы ее проявления играют в этом процессе существенную роль.

Во-вторых, различия между региональными политическими режимами наблюдаются и в долгосрочной перспективе: текущая динамика этих режимов зависит и от истории их развития, экономической и ресурсной базы региона. А эти факторы формируются медленно и сохраняют свое влияние десятилетиями⁵¹. Соответственно, особенности режима оставляют свой отпечаток и на институтах автономии законодательных органов. Изучая эти институты, мы лучше понимаем политический режим, и наоборот.

Анализируя политическую практику регионов постсоветской России, мы можем проследить, какие факторы обуславливают рост и упадок автономии законодательных органов, как под воздействием этих факторов меняются ее проявления и содержание законодательной деятельности, какие институты возникают в качестве замены традиционных форм парламентской автономии. А на основе этого можно предсказать, как будут развиваться формы разделения властей в регионах в будущем — не только во время стагнации региональной политики, но и в ходе политических и экономических перемен.

⁵¹ Подробнее о разнообразии и типологии региональных политических режимов, а также о роли предшествующего развития (path dependency) см.: Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М.: Весь мир, 2000; Кузьмин А.С., Мелвин Н.Дж., Нечаев В.Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полис. 2002. № 3.

Глава III

ЗАКОНЫ ПРОТИВ ХАОСА: БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РЕГИОНАХ РОССИИ

1. Бюджетный процесс как индикатор разделения властей

Незадолго до новогодних праздников 1997 года губернатор Новгородской области Михаил Прусак представил перед телекамерами проект областного бюджета на 1998 год. Губернатор заранее пообещал, что областная Дума обсудит и примет этот бюджет публично, и на сессии 25 декабря сможет присутствовать любой желающий (правда, представителей ЛДПР и «Яблока» в список приглашенных не включили, но в итоге вход все равно был открытым). Глава региона сообщил присутствующим, что главная задача 1998 года — ликвидировать спад производства, и рассказал об экономических планах администрации, например, о том, что вклад предприятий с иностранными инвестициями в ВВП области должен превысить 25 %. Затем Михаил Прусак доложил слушателям постатейные доходы и расходы бюджета. Около половины последних администрация собиралась направить на социальные цели.

После нескольких вопросов началась дискуссия. Депутат Ян (представитель профкома химического концерна «Акрон») предложил сократить бюджетные расходы на госаппарат до уровня уходящего 1997 года, а высвободившиеся средства направить на поддержку молодежи и борьбу с преступностью. Его поддержали депутат Чередниченко и один из слушателей — председатель областного отделения Федерации независимых профсоюзов России. Депутат Бобрышев (глава ликеро-водочного завода «Алкон») высказался против обсуждения расходов на госаппарат, но посетовал, что в бюджете

предусмотрены слишком высокие доходы от акцизов — слишком большие надежды власть возлагает на «производителя». Депутат Огоньков (мэр города Боровичи) призвал коллег принять бюджет, выразив удовлетворение тем, что не предусмотрено «никаких первых, вторых чтений».

Заключительное слово взял губернатор, который пообещал вернуться к поднятым вопросам по итогам первого квартала и — это звучало несколько издевательски — попросил депутатов усилить контроль над исполнением бюджета. Затем Дума проголосовала сразу и за проект бюджета, и за проект концепции социально-экономического развития области. Документы были приняты в первоначальном виде; один депутат был против, еще один воздержался¹.

Год спустя, в декабре 1998 года, в Законодательном собрании Ленинградской области обсуждали бюджет региона на 1999 год. К обсуждению проекта приступили еще в середине месяца, но 29 декабря собрание отклонило проект закона о налоге с продаж, и параметры бюджета были серьезно пересмотрены. Доходная часть бюджета в итоге выросла на 2,5 %, расходная — на 1 %, предельный дефицит сократился с 25 % до 20,2 %. Несмотря на серьезную критику со стороны депутатов, в целом проект был принят в первом чтении (26 голосов за, 10 против)².

Однако при обсуждении проекта во втором чтении в него были внесены новые изменения: депутаты добились увеличения расходов на здравоохранение, на выплату детских пособий, а также на субсидии муниципальным образованияам для оплаты льготных лекарств. Эти расходы были увеличены, в частности, за счет сокращения затрат на содержание органов исполнительной власти, а также за счет увеличения общего потенциала доходов. Также собрание исключило из бюджета расходы на поручительство правительства области по инвестиционным проектам. В целом и расходы, и доходы бюджета выросли еще на 1 %. Второе чтение завершилось только к 16 февраля³.

¹ Якурин А. Новгородская область в декабре 1997 — январе 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 1.

² Драккина Т. Ленинградская область в ноябре–декабре 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 12.

³ Драккина Т. Ленинградская область в феврале 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 2.

Спустя еще почти месяц переговоров, 11 марта, собрание утвердило проект бюджета в целом (при этом остались недовольны как многие депутаты, так и представители администрации)⁴.

Вот два заметно различающихся примера взаимодействия законодательной и исполнительной власти регионов. Первый случай — регион, где доминирует исполнительная власть, а законодательный орган полностью подчинен ей. Легислатура принимает внесенный администрацией бюджет практически единогласно, без единой поправки и в течение нескольких часов. Депутаты даже рады, что это можно сделать сразу, не откладывая до второго или третьего чтения.

Второй случай — политический режим более консенсусного типа, где администрация хотя и имеет перевес над законодательным собранием, но перевес не абсолютный. Эта ситуация допускает несогласие и автономию парламента: законодательный орган три месяца обсуждает бюджет, по ходу дела отклоняет ряд предложений администрации, меняет доходную и расходную часть, включая расходы на содержание самого исполнительного органа власти. Важно, что оба приведенных примера — вполне «рабочие», рутинные, т. е. здесь не идет речь о бюджетных конфликтах (их я рассмотрю подробнее в главе 6). И при всей возможной критике качества самого бюджета (которая касается обоих случаев) разница в стратегии и тактике действий ассамблеи налицо.

Процесс рассмотрения, принятия и исполнения бюджета дает очень познавательный эмпирический материал для анализа разделения властей. Бюджетный процесс — это, во-первых, одна из важнейших сфер государственной деятельности, пространство согласования позиций различных заинтересованных групп, а во-вторых — важный индикатор эффективности работы государственных органов⁵. Модели взаимоотношений, складывающиеся в бюджетном процессе, распространяются далеко за его пределы, т. е. по ним можно судить о взаимоотношениях органов власти и в других областях. В то же время качество этого процесса косвенно отражает эффективность государственной деятельности и во многих других сферах.

⁴ *Драбкина Т.* Ленинградская область в марте 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 3.

⁵ *Бушмин Е.* Роль и место бюджетных процедур в системе государственного финансирования // Вопросы экономики. 2003. № 5. С. 43.

Практика разработки, принятия и исполнения бюджета давно привлекает внимание экономистов, специалистов по теории управления, политологов и представителей других наук. И со сравнительной точки зрения это довольно удачный объект исследования. Прежде всего, рассмотрение и принятие бюджета — это универсальная задача, которая встает перед всеми легислатурами, и ход всего бюджетного процесса также более или менее универсален. Исполнительная власть разрабатывает проект, представляет его на согласование ассамблее и затем реализует на практике — такая система с теми или иными вариациями работает практически во всех странах мира. В России к тому же действует Бюджетный кодекс, который вводит принцип единства бюджетной системы и базовые правила подготовки, принятия и исполнения бюджетов, создает общие рамки для региональных органов власти. Это позволяет сравнивать регионы по единым показателям.

Но при всей универсальности бюджетной процедуры ее формальные детали и политическое содержание очень серьезно разнятся как в разных странах, так и в разных регионах внутри одной страны. Это, как показывает отечественная история бюджетного процесса в постсоветский период, характерно и для России. В этой главе я кратко опишу основные стадии развития регионального бюджетного процесса в России, начиная с 1990-х годов, и его современное состояние. В данном случае нас прежде всего интересуют формальные аспекты бюджетной процедуры и их соблюдение или несоблюдение. Условия бюджетного торга и их влияние на формальные институты бюджетного процесса я рассмотрю в других главах.

2. Бюджетный процесс в России в 1990-е годы

В течение большей части 1990-х годов бюджетный процесс в России — не только в регионах, но и на национальном уровне — был весьма неупорядоченным и хаотичным. Региональные власти в поисках образцов регулирования этой процедуры смотрели на федеральный опыт, однако и там регулирование было фрагментарным. В 1991 году был принят закон «Об основах бюджетного устройства

и бюджетного процесса в РСФСР»⁶, который описывал некоторые основные бюджетные процедуры. Его дополнял закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органами государственной и исполнительной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» 1993 года⁷.

Законы регулировали бюджетные отношения в самых общих чертах — оба документа умещались всего на 30 страницах. Они, как и другие, более частные законы (например, «О бюджетной классификации», «О государственном внутреннем долге РФ»), отличались «несовершенством понятийного аппарата и взаимной противоречивостью»⁸. Многие нормы требовали уточнения на уровне региональных законов или подзаконных актов. Особенно поверхностным было регулирование процедуры исполнения бюджета. На законодательном уровне даже не была закреплена казначейская система исполнения бюджетов (когда бюджетными счетами управляют не банки, а государственные органы). Федеральное казначейство действовало на базе президентского указа, при этом не была отменена норма статьи 15 закона 1991 года, устанавливающая банковскую систему исполнения бюджета.

Стадии рассмотрения бюджета упоминались очень кратко: вначале органы исполнительной власти вносят в Советы народных депутатов *предложения* о постатейном санкционировании бюджетных расходов. На основании санкционированных бюджетных расходов, но «с учетом реальных возможностей финансирования» исполнительная власть вносит в Совет для утверждения сам бюджет (статья 16).

В упомянутые законы постоянно вносились изменения и поправки, которые, впрочем, не привели к созданию более детальной и тщательно регламентированной бюджетной процедуры. В то же время устаревшие положения законов никто не правил: например, там вплоть до их отмены в конце 1990-х упоминались «СССР», «респуб-

⁶ Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1.

⁷ Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1.

⁸ См.: *Золотарева А.* Совершенствование процедур разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета и проблемы статуса внебюджетных фондов в системе государственных финансов. М.: ИЭПП, 1999. С. 4–5.

ликанский бюджет РСФСР» и «Верховный Совет РСФСР». В общем, на эти документы смотрели скорее как на некий ориентир, чем как на обязательные для исполнения нормативные акты.

С 1995 по 1999 год (до вступления в силу Бюджетного кодекса РФ) федеральный парламент каждый год принимал отдельный закон о порядке рассмотрения бюджета на следующий год. Подобной практике следовали и многие регионы. В ряде субъектов РФ до 1997–1998 годов вообще не было закона об основах регионального бюджетного процесса, эта процедура каждый год регламентировалась заново. И разумеется, правила всех этих законов, особенно требования к самому проекту бюджета и срокам его принятия, постоянно и грубо нарушались и на федеральном, и на региональном уровне, как мы увидим ниже.

Процесс утверждения федерального бюджета законодательство регламентировало более подробно, чем региональные бюджетные процедуры. Были заданы определенные сроки, характеристики бюджета, которые нужно утвердить, и некоторые другие детали (статьи 21–22 закона 1991 года). Однако и здесь был ряд крупных недостатков. Анна Золотарева из Института экономики переходного периода описывает федеральную бюджетную процедуру середины 1990-х годов следующим образом⁹.

Прежде всего, задачи разных чтений (стадий рассмотрения бюджета) не были четко разграничены. Законопроект о бюджете уже при первом внесении в парламент подлежал постатейному рассмотрению. Это вызывало большие затраты времени, так как постатейное распределение расходов бюджета в процессе дальнейшего обсуждения неоднократно менялось. Затем законопроект в любом случае возвращали на доработку в правительство, причем она велась без участия представителей парламента.

При внесении доработанного проекта депутаты заново утверждали общий объем расходов и верхний предел дефицита, затем опять шло постатейное рассмотрение. При неутверждении любой статьи расходов приходилось пересматривать расходную часть в целом. Любые депутаты могли вносить поправки, что делало процедуру практически бесконечной. Поэтому, например, закон о федеральном бюджете на 1993 год был принят только в мае этого года, а на 1994 год — 1 июля 1994 года.

⁹ Там же. С. 18–19.

Надо сказать, что в законе 1991 года еще не было фундаментальной для российской системы разделения властей нормы о том, что законодательный орган может только перераспределять расходы в рамках общего объема, заранее заданного исполнительной властью. Парламенты могли и увеличивать этот объем при условии, что определяют новые источники доходов. Позиция правительства при определении основных характеристик бюджета (в числе которых общий объем расходов и верхний предел дефицита) не учитывалась, при рассмотрении бюджета после доработки депутаты могли поменять их в одностороннем порядке. Не учитывалось и не запрашивалось мнение правительства и по всем постатейным поправкам. Таким образом, пишет Золотарева, «после рассмотрения бюджета в парламенте исполнительная власть получала его в неузнаваемом виде и при этом не обладала правом вето»¹⁰.

Общий контекст российского бюджетного федерализма также был довольно хаотичным, что сильно сказывалось на бюджетном процессе. В жалком состоянии было, к примеру, налоговое законодательство. До вступления в силу первой части Налогового кодекса в 1999 году процесс установления, изменения и взимания налогов был в значительной мере произвольным. Каждому налогу был посвящен отдельный закон или несколько законов, порядок начисления и взимания по каждому налогу был свой. Порядок распределения поступлений между бюджетами разных уровней все время менялся.

Не менее серьезную роль играла и асимметрия в распределении средств между федеральным и региональными бюджетами. Если в 1992–1993 годах нормативы распределения налоговых поступлений и объем финансовой помощи из центра обсуждались с каждым регионом индивидуально, на уровне соглашений, то в 1994 году порядок распределения поступлений и расчета федеральных трансфертов был в определенной мере унифицирован. Был создан Фонд финансовой поддержки регионов, из которого предоставлялись трансферты по формуле, учитывающей бюджетные поступления и расходы в прошлые годы¹¹.

¹⁰ Золотарева А. Совершенствование процедур разработки... С. 19.

¹¹ См.: *Popov V. Fiscal Federalism in Russia: Rules Versus Electoral Politics // Program on New Approaches to Russian Security. Nizhny Novgorod Academic Conference Paper. 2001. P. 1–2.*

Однако фактически чистые финансовые потоки из центра в регионы не соответствовали концепции выравнивания бюджетных расходов на душу населения. В частности, более влиятельные и не конфликтующие с центром регионы получали из федерального бюджета в относительном, да и в абсолютном измерении больше, чем менее влиятельные и менее лояльные. При этом зачастую первые были и более обеспеченными (известные примеры — Татарстан, Башкортостан), а вторые — менее обеспеченными (регионы «красного пояса»). «Бонусы» из центра выражались как в прямой финансовой поддержке, так и в сокращении доли налоговых платежей, подлежащих отчислению в федеральный бюджет.

«Каждый дополнительный процентный пункт голосов, отданных в данном регионе за Ельцина во втором туре президентских выборов 1996 г., оборачивался уменьшением чистых трансфертов в центр в размере 15–22 рубля на 1 жителя в год», — пишет экономист Владимир Попов¹². Процедура расчета индексов бюджетной обеспеченности была весьма громоздкой и непрозрачной, что позволяло серьезно манипулировать показателями для получения нужного результата¹³. Кроме того, в середине 1990-х некоторые российские регионы (к примеру, республики Башкортостан, Татарстан и Якутия) отказывались от долевого распределения налогов между ними и центром, выступая за фиксированные выплаты¹⁴.

Все эти факторы не могли не сказаться на качестве бюджетной процедуры в регионах. Во многих субъектах РФ, как уже упоминалось, порядок рассмотрения, принятия и исполнения бюджета устанавливался каждый год заново или вообще был результатом импровизаций. Нарушения процедуры рассмотрения бюджета были повсеместны. Зачастую бюджеты или поправки к ним представля-

¹² Ibid.

¹³ Возможность манипуляций характерна и для нового порядка расчета бюджетной обеспеченности регионов, на основании которого с 2000 года рассчитываются трансферты из федерального бюджета. Например, федеральные власти активно использовали этот механизм для «покупки» лояльности регионов на выборах Государственной Думы 2003 года. См.: *Щербак А.* Экономический рост и итоги думских выборов 2003 года // *Политическая наука. 2005.* № 2.

¹⁴ *Бозачева О.В.* Становление российской модели бюджетного федерализма // *Вопросы экономики. 1995.* № 8.

лись без расшифровки расходных статей, без необходимых сопроводительных материалов и обоснований (в начале 1990-х это вообще могли быть просто несколько страниц с цифрами). Один из наблюдателей писал о практике бюджетного процесса в Волгоградской области: «Подробная расшифровка и детализация предполагаемого распределения средств обл администрации в Думу по стародавней российской традиции не предоставляется»¹⁵. Когда администрация Санкт-Петербурга представила на рассмотрение законодательного собрания города бюджет на 1998 год, тот факт, что в проекте была расшифрована каждая статья, рассматривался как большое достижение исполнительной власти¹⁶.

Бюджеты не просто принимались с огромными опозданиями (задержка в два-три месяца была практически нормой), иногда они не принимались вообще. Например, Законодательное собрание Псковской области рассматривало проект бюджета 1998 года почти год — с ноября 1997 года по сентябрь 1998 года. В конце концов депутаты так и не смогли утвердить законопроект, прекратили его обсуждение и начали работу над бюджетом на 1999 год¹⁷. Зачастую в подобных задержках были виноваты не столько легислатуры, сколько региональная исполнительная власть. Например, мэрия Санкт-Петербурга внесла бюджет на 1996 год на рассмотрение городских депутатов только в феврале 1996 года¹⁸.

Содержание принимаемых бюджетов могло грубо противоречить принципам и требованиям и федерального, и регионального законодательства. В Кемеровской области бюджет на 1999 год принимался так: в июне 1999 года администрация области представила проект

¹⁵ *Гущакис С.* Волгоградская область в июле — начале августа 1995 года // Политический мониторинг. 1995. № 8 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1995/0795/34.html>).

¹⁶ *Драбкина Т.* Санкт-Петербург в сентябре 1997 года // Политический мониторинг. 1997. № 9 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1997/0997/78.html>).

¹⁷ См.: *Вагин В.В., Охота В.В.* Псковская область в сентябре 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 9. (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/>).

¹⁸ *Драбкина Т.* Санкт-Петербург в феврале 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 2 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/0296/78.html>).

бюджета, который предусматривал дефицит около 30 % (федеральное бюджетное законодательство запрещало дефицит более 10 %), замораживание ряда целевых программ и изменение намеченных ранее объемов поддержки муниципальных образований. Отвечая на замечания депутатов, губернатор Аман Тулсеев сообщил, что на сегодня самое главное — это пополнять доход, и посоветовал: «Рискуйте! Берите на себя ответственность, даже если не позволяет федеральное законодательство». Депутаты приняли закон в предложенной редакции¹⁹.

В декабре 1998 года депутаты Белгородской областной Думы отклонили проект бюджета на 1999 год. В числе мотивов отклонения был недостаточный уровень расходов на повышение зарплат бюджетникам, здравоохранение и другие социальные нужды. В новом проекте, который администрация области представила в январе, все эти расходы существенно выросли, и его Дума согласилась принять. В этом варианте дефицит бюджета достиг 27 %²⁰. В Московской области дефицит бюджета на 1999 составил и вовсе 55 % (!), хотя впоследствии его скорректировали до 44 %. Сам бюджет был принят лишь в июле; по утверждению бюджетного комитета областной Думы, в представленном проекте обнаружили 49 нарушений законодательства, из которых администрация исправила лишь 27²¹.

В Санкт-Петербурге в середине 1990-х глава администрации систематически отказывался представлять на утверждение Законодательному собранию (вместе с бюджетом) адресную программу капитальных вложений, хотя такая обязанность была предусмотрена городским законом о бюджетном процессе. После того, как в 1992 году утверждение этой программы на текущий год затянулось до июня, на следующий год мэр Анатолий Собчак потребовал, чтобы депутаты в дальнейшем отказались от ее утверждения и разрешили администрации самой определять приоритеты и порядок финанси-

¹⁹ См.: Органы представительной власти субъектов Российской Федерации / Информационно-исследовательский центр «Панорама». 1999. (<http://www.panorama.ru/works/zs/index.html>).

²⁰ Романов В. Белгородская область в январе–феврале 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 2 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1999/0299/31.html>).

²¹ Московская область в июле 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 7 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1999/0799/50.html>).

рования строительных работ²². В последующие годы программа действительно не представлялась на рассмотрение легислатуры, а попытки депутатов самостоятельно задать рамки финансирования капитальных вложений в бюджете натывались на вето главы администрации²³.

В феврале 1996 года собрание отклонило очередной проект бюджета, так как в нем не были представлены адресная программа капитальных вложений, бюджеты городских районов и внебюджетные фонды²⁴. После этого мэр был вынужден учесть требования депутатов и внести документы. Впрочем, следующий глава города Владимир Яковлев, представляя в октябре того же года бюджет на 1997 год, опять не приложил к нему план капитальных вложений. Губернатор, правда, оговорил, что его еще не успели подготовить, и пообещал в скором времени передать программу на утверждение²⁵.

Что касается нарушений при исполнении бюджета, нецелевого использования бюджетных средств, практики управления бюджетными счетами в уполномоченных банках и т. д., то они серьезно подрывали бюджетный процесс в регионах. Это отдельная и очень обширная тема, выходящая далеко за рамки этой книги. Но в любом случае, даже без учета криминальных факторов и обстоятельств, результаты бюджетного процесса в 1990-е годы зачастую были плачевными. Во многих регионах доходная и расходная часть бюджетов исполнялись не более чем на 80–90 %, а в ряде субъектов РФ — лишь на 50–70 %. К примеру, в Архангельской области налоговые доходы в 1998 году составили лишь 77 % от плана²⁶. В Курской области за первые 10 ме-

²² Гельман В. Санкт-Петербург и Ленинградская область в мае 1993 года // Политический мониторинг. 1993. № 5 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1993/0593/78.html>).

²³ Драккина Т. Санкт-Петербург в июне 1995 года // Политический мониторинг. 1995. № 6 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jun1995/spb.html>).

²⁴ Драккина Т. Санкт-Петербург в феврале 1996 года.

²⁵ Драккина Т. Санкт-Петербург в октябре 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 10 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/1096/78.html>).

²⁶ Гандеев А. Архангельская область в феврале 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 2 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1999/0299/30.html>).

саяцев 1997 года бюджет по доходам был исполнен лишь на 44 %, по расходам — на 59 %²⁷.

Зачастую уже в проекте бюджета предусматривались «защищенные статьи», финансирование которых необходимо было вести в первую очередь. Остальные статьи расходов финансировались в зависимости от того, поступят в бюджет средства или нет. Такая практика имела место даже в относительно обеспеченных регионах — к примеру, в Санкт-Петербурге, в Липецкой, Новосибирской, Свердловской областях и во многих других субъектах РФ. Она также подрывала ответственность и законодательного, и исполнительного органа за результаты бюджетного процесса.

Огромные бюджетные дыры свидетельствовали не только об экономических сложностях, но и о низком качестве бюджетного планирования со стороны исполнительной власти и о слабом контроле за качеством этих планов со стороны законодательных органов. Существенную роль играл и политический популизм, часто приводивший к необоснованному раздуванию бюджетов и огромным дефицитам, которые невозможно было компенсировать ни крупными заимствованиями, ни трансфертами из центра.

3. Бюджетный кодекс РФ и институциональный выбор

К концу 1990-х годов в большинстве регионов были приняты законы о бюджетном процессе, а нарушения перестали быть столь хроническими, но роль законодательных механизмов в бюджетном процессе продолжала оставаться ограниченной. Поворот к более упорядоченной и формализованной бюджетной процедуре произошел с принятием и вступлением в силу Бюджетного кодекса РФ (БК РФ)²⁸,

²⁷ Ткачев П. Курская область в октябре 1997 года // Политический мониторинг. 1997. № 10 (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1997/1097/46.html>).

²⁸ БК РФ был принят 17.07.1998, а введен в действие в основном с 1 января 2000 г. (Федеральный закон от 09.07.1999 № 159-ФЗ «О внесении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации»).

который ужесточил требования к бюджетному процессу и на федеральном, и на региональном уровне.

БК РФ урегулировал основы бюджетной системы, закрепил три уровня бюджетов, установил запрет на исполнение бюджета через уполномоченные банки (что ранее создавало значительные коррупционные возможности). В соответствии с БК РФ была введена в действие единая бюджетная классификация источников доходов и расходных статей, что упорядочило процесс составления и исполнения бюджетов. Кодекс внес определенность и по другим вопросам — о пополнении доходной части бюджета, о возникновении и погашении государственного долга, о порядке исполнения бюджета, о бюджетной отчетности и т. д.

В части урегулирования отношений законодательной и исполнительной власти было оговорено, что законодательные органы «рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации, осуществляют другие полномочия в соответствии с законодательством» (ч. 1 ст. 153 БК РФ). Указывалось также, что «законодательные (представительные) органы не имеют права создавать свои резервные фонды, а также выполнять отдельные функции по исполнению бюджетов» (ч. 2 ст. 153 БК РФ).

Исполнительные органы, в соответствии с кодексом, «осуществляют составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, ... исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджета, управление государственным, муниципальным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджета, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, ... осуществляют другие полномочия, определенные законодательством» (ст. 154 БК РФ).

Что касается бюджетного взаимодействия между федеральным парламентом и федеральной исполнительной властью, то Бюджетный кодекс в значительной степени воспроизвел положения федерального закона от 21.07.1997 «О порядке рассмотрения и принятия

Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год” и о порядке внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет»²⁹.

В частности, были перечислены и документы, которые правительство обязано предоставлять вместе с проектом федерального бюджета: прогноз социально-экономического развития страны, основные направления бюджетной и налоговой политики и более десятка других финансовых и экономических документов. Постепенное увеличение числа этих материалов несколько укрепило позиции Думы, сокращая информационную асимметрию между парламентом и правительством.

Теперь федеральный бюджет рассматривается в четырех чтениях. В первом чтении утверждаются основные характеристики бюджета, включая постатейное распределение доходов, распределение поступлений от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами регионов, дефицит бюджета и источники его покрытия, общий объем расходов. Во втором обсуждаются расходы по разделам функциональной (то есть отраслевой) классификации, в третьем — расходы по всем уровням функциональной классификации и распорядителям бюджетных средств, по федеральным программам. В четвертом чтении бюджет рассматривается и утверждается в целом, без возможности внесения поправок (глава 22 БК РФ).

Наконец, БК РФ закрепил норму о том, что Дума не может без согласия правительства увеличить общий объем доходов и дефицит бюджета, а значит, и общий объем расходов (статья 201 БК). Парламент может либо утвердить эти основные характеристики, либо отклонить их, но менять в одностороннем порядке не вправе. При отклонении создается согласительная комиссия, в которой обе палаты парламента и правительство имеют по одному голосу, и решение по спорным вопросам должно быть принято тремя голосами. По итогам заседания согласительной комиссии Дума либо утверждает основные характеристики бюджета, либо отклоняет бюджет и выражает правительству недоверие (статья 203 БК).

Это изменение заметно ограничило автономию парламента в бюджетном процессе. В то же время с экономической точки зрения пе-

²⁹ Золотарева А. Совершенствование структур разработки... С. 20.

ремена имела смысл: поскольку правительство получило больше контроля над ходом процесса, бюджеты в результате стали более сбалансированными и реалистичными.

Все эти уточнения и нововведения имели серьезное значение для региональных ассамблей и для регулирования бюджетного процесса в регионах. С одной стороны, они внесли некоторый порядок в довольно хаотичную процедуру. Например, введены универсальные требования к составу закона о бюджете, документам, которые вносятся вместе с ним на рассмотрение, к срокам внесения законопроекта о бюджете (статьи 184–185 БК РФ). В то же время конкретный порядок рассмотрения и принятия региональных бюджетов оставлен на усмотрение властей регионов (статья 187).

С другой стороны, как мы уже знаем, законодательные модели на региональном уровне в силу разных организационных и политических причин испытывают влияние федерального законодательства и по крайней мере отчасти воспроизводят его нормы. Подробная регламентация и корректировка бюджетной процедуры на федеральном уровне также повлияла на содержание региональных законов о бюджетном процессе. В ряде случаев регионы просто брали соответствующие главы БК РФ за основу для своих законов (общая структура регионального бюджетного процесса приводится в Схеме 1).

В целом введению Бюджетного кодекса в действие сопутствовал и более жесткий федеральный контроль над региональным бюджетным процессом. В частности, легислатуры субъектов федерации должны были в сжатые сроки привести свои законы в соответствие с Кодексом, уточнить их отдельные положения, короче говоря — так или иначе регламентировать бюджетную процедуру. Таким образом, примерно к 1999–2000 году даже те региональные власти, которые до этого не уделяли особого внимания законодательному регулированию бюджетного процесса, оказались в ситуации институционального выбора.

Это «массовое» институциональное строительство, однако, до сих пор не привлекало внимания исследователей. В ряде работ анализируются проблемы бюджетного конфликта³⁰, факторы голосования

³⁰ *Clarke W. Divided Government and Budget Conflict in the U.S. States // Legislative Studies Quarterly. 1998. № 23. P. 5–22.*



* В некоторых регионах губернатор сразу вносит бюджет на рассмотрение согласительной комиссии.

** В некоторых регионах бюджет окончательно утверждается в четвертом чтении, без возможности внесения поправок, а в некоторых предусмотрено всего два чтения.

Схема 1. Основные стадии бюджетного процесса
в российских регионах

депутатов при принятии проекта бюджета³¹, влияние норм бюджетного процесса на бюджетные показатели³². В России институты бюджетного процесса рассматривались скорее с экономической и юридической точки зрения. Немало работ посвящено бюджетным отношениям центра и регионов³³, особенностям бюджетной политики на центральном и региональном уровнях³⁴, формально-правовым аспектам бюджетной процедуры³⁵, организации региональных

³¹ *von Hagen J., Harden I.* Budget Processes and Fiscal Discipline // *European Economic Review*. 1995. № 39. P. 771–779; *Ehrhart K.-M., Gardner R., von Hagen J., Keser C.* Budget Processes: Theory and Experimental Evidence. Montreal: CIRANO, 1999. (<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/99s-33.pdf>).

³² *Ferejohn J., Krehbiel K.* The Budget Process and the Size of the Budget // *American Journal of Political Science*. 1987. № 31. P. 296–320; *Cox G.W., McCubbins M.D.* Divided Control of Fiscal Policy // *The Politics of Divided Government* / Ed. by G.W. Cox and S. Kernell. Boulder, CO: Westview Press, 1991; *Alt J.E., Lowry R.C.* Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficit — Evidence from the States // *American Political Science Review*. 1994. № 88. P. 811–828; *Alesina A., Perotti R.* The Political Economy of Budget Deficits // *IMF Staff Papers*. 1995. № 42. P. 1–31; *Tsebelis G., Money J.* Bicameralism. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; и др.

³³ См.: *Богачева О.В.* Проблемы бюджетного федерализма в России // *Бюджетный федерализм*. М.: МОНФ, 1998; *Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков* / Под ред. А. Лаврова. М.: Диалог-МГУ, 1998; *Лексин В., Швецов А.* Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // *Вопросы экономики*. 2000. № 1; *Попов В.В.* Реформа бюджетного федерализма: первые итоги // *Мировая экономика и международные отношения*. 2003. № 4. С. 47–53; *Popov V.* Fiscal Federalism in Russia...; и др.

³⁴ *Дмитриев М.* Бюджетная политика в современной России. М.: Московский Центр Карнеги, 1997; *Кузнецова О.В.* Бюджетная политика регионов // *Политика и экономика в региональном измерении* / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. СПб.; М.: МИГПИ, 2000.

³⁵ *Бланкенгагель А.* Бюджетное право и федерализм // *Бюджетное устройство в Российской Федерации*. М.: МОНФ, 1997; *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002; *Бушмин Е.* Роль и место бюджетных процедур в системе государственного финансирования // *Вопросы экономики*. 2003. № 5. С. 42–49.

государственных финансов³⁶. Американский исследователь Джоэл Остроу, обращаясь к практике рассмотрения бюджета, сравнил внутреннюю структуру российского и эстонского парламентов, процесс развития и укрепления фракций, комитетов и т. д.³⁷

В следующих главах я попытаюсь хотя бы отчасти восполнить этот пробел в анализе разделения властей. Вначале я рассмотрю теоретическую модель взаимоотношений исполнительной и законодательной власти в бюджетном процессе и их возможные законотворческие стратегии. За этим последует анализ практики регионального законодательства в сфере бюджетного процесса и основных факторов, формирующих институты разделения властей в этой области.

³⁶ Морозов А. Актуальные проблемы бюджетного процесса в России и подходы к их решению // Бюджетное устройство в Российской Федерации. М.: МОНФ, 1997; Яндиев М.И. Финансы региональных органов власти. М.: Финансовый издательский дом «Деловой экспресс», 1999.

³⁷ Ostrow J. Comparing Post-Soviet Legislatures: A Theory of Institutional Design and Political Conflict. Columbus, OH: Ohio State University Press, 2000.

ПРОИСХОЖДЕНИЕ ПРАВИЛ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ВЫБОР В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

— 1. Регулирование бюджетного процесса: акторы и стратегии —

Когда требуется объяснить содержание того или иного закона или конституционного акта, чаще всего прибегают к изучению исторических условий его разработки и принятия. Исследователи рассматривают события, предшествовавшие принятию закона, разбирают роли основных игроков, повлиявших на разработку нового законодательства или участвовавших в его рассмотрении и утверждении. Ситуативные факторы вроде политических конфликтов, локальных экономических потрясений и личных взаимоотношений выходят на первый план, а институциональный анализ играет второстепенную роль.

Напротив, когда мы рассматриваем типичную ситуацию институционального выбора — настолько типичную, что она складывается во многих десятках и даже сотнях случаев и при этом в сходной политической обстановке, — многими ситуативными факторами и условиями необходимо пренебречь, вычленив чистую логику развития институтов. Часть важной информации в ходе теоретизирования приходится отбросить, хотя эту потерю затем можно компенсировать, если дополнить институциональный анализ изучением отдельных случаев формирования законодательства или практики его реализации (см. главы 6 и 7).

Как уже отмечалось, в основе этой книги лежат постулаты нового институционализма, в том числе концепция рационального поведения политических акторов в процессе институционального строительства. Поэтому исходная посылка анализа такова: законодательное регулирование в сфере бюджетного процесса — это рациональная

деятельность, которая вписывается в стратегии акторов. Как следствие, регулирование подчиняется задачам эффективности, оно должно приносить определенные плоды его инициаторам и сторонникам¹.

Участники бюджетного процесса действуют не в вакууме, а в уже существующей институциональной среде. С формальной точки зрения институциональный контекст регионального бюджетного процесса определяют две группы правил. Во-первых, это нормы Конституции РФ и федеральных законов о разграничении полномочий законодательных и исполнительных органов. Во-вторых, это Бюджетный кодекс и другие федеральные законы, которые регулируют и ограничивают региональное правотворчество в сфере бюджетного процесса. Совокупность этих норм задает общие рамки институционального выбора.

Кто участвует в институциональном выборе? Его участниками могут быть только обладатели вето (*veto players*), которых Джордж Цебелис определяет как акторов, занимающих государственную должность или входящих в состав государственного органа и способных, опираясь на формальные процедуры, заблокировать выбор той или иной институциональной модели².

Участники институционального строительства в сфере регионального бюджетного процесса — это и законодательный орган власти,

¹ В целом в этой книге не рассматривается эффективность законодательства как инструмента достижения общественной пользы. Прозрачные правила распределения и расходования государственных средств, качественное и согласованное бюджетное планирование, оперативная и адекватная корректировка бюджета с учетом внешних условий и т. д. выгодны обществу, однако не обязательно в этом заинтересованы участники политического процесса. Как правило, когда я говорю об эффективности тех или иных правил или об их инструментальном использовании, подразумевается значение этих правил для отдельных акторов (депутатов, чиновников, отчасти — заинтересованных групп, стоящих за ними), стремящихся расширить свое влияние и добиться конкретных карьерных, экономических, политических целей. В то же время общественная польза может быть побочным результатом или составной частью стратегии участников политического и бюджетного процесса.

² *Tsebelis G. Decision Making in Political Decisions: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism // British Journal of Political Science. 1995. № 25. P. 289–325; Presidents, Parliaments, and Policy. P. 5, 25–26.*

и исполнительный орган (далее — «губернатор»). Ассамблея, а точнее, депутатское большинство в ассамблее³, принимает новые правила бюджетного процесса, корректирует существующие правила или блокирует законопроекты, содержащие такие нормы. Губернатор же вправе, с одной стороны, разрабатывать и вносить в легислатуру законопроекты об изменении бюджетного процесса, а с другой — налагать вето на решения ассамблеи в этой сфере. Поскольку главная тема исследования — формы разделения властей, внимание сосредоточено на региональных ассамблеях и губернаторах. Федеральные власти, суды и другие акторы, которые в принципе также могут повлиять на формальное содержание регионального бюджетного процесса, в данном случае рассматриваются не как акторы и агенты институционального выбора, а как факторы внешней среды.

Особенность институционального строительства в региональном бюджетном процессе, понимаемого таким образом, заключается в том, что в процессе выбора акторы не задают правила поведения для третьих лиц, а определяют или переопределяют правила взаимодействия между собой. Речь идет не о контроле доверителя за действиями агента, а о борьбе за влияние на политический курс, за экономические ресурсы и т. д.⁴ И распределение (перераспределение) полномочий между ассамблеей и губернатором непременно расширяет права и юридические возможности одного из них за счет другого, т. е. это «игра с нулевой суммой».

Впрочем, теория принципала и агента дает нам полезную аналитическую категорию: это «усмотрение», то есть свобода действий при реализации тех или иных полномочий. В данном случае можно взять за основу объем усмотрения губернатора, то есть степень его свободы в реализации бюджетной политики. Исходя из этого, возможны две основных законодательных стратегии: 1) **стратегия усмотрения**, нацеленная на максимизацию полномочий исполнительной власти; 2) **стратегия ограничения**, направленная на минимизацию этих прав и расширение полномочий ассамблеи.

Разумеется, на практике эти стратегии редко бывают представлены в чистом виде. Скорее имеет место сочетание двух стратегий, где

³ *Horn M.J.* The Political Economy of Public Administration... P. 8.

⁴ *Calvert R.L., McCubbins M.D., Weingast B.R.* A Theory of Political Control... P. 589.

одна преобладает над другой. Поэтому под стратегией усмотрения здесь подразумевается такая мотивация участников процесса, когда преобладает установка на расширение усмотрения, а под стратегией ограничения — мотивация с преобладающей установкой на расширение полномочий легислатуры.

Впрочем, выбор ограничен этими двумя стратегиями лишь в том случае, если актор намерен оставаться в законодательном поле и добиваться своих целей (какими бы они ни были) путем принятия и реализации законодательных инструментов. Но в действительности стратегия и губернатора, и ассамблеи в сфере бюджетного процесса включает использование не только законодательных правил, но и средств незаконодательного характера. Под ними я подразумеваю любые меры, которые не заключаются в принятии, изменении или отмене юридических норм.

У ассамблей российских регионов есть довольно значительные возможности такого рода, позволяющие торговаться с исполнительной властью. В их числе, например, предусмотренные законодательством переговоры о составе показателей бюджета в согласительных комиссиях, неформальные соглашения, в рамках которых губернатор обеспечивает депутатам персональные выгоды за поддержку его проекта бюджета⁵, собственно отклонение проекта бюджета.

Если в распоряжении актора есть значимые и политически эффективные незаконодательные средства, то он будет использовать их наряду с законодательными мерами, а может быть — и преимущественно незаконодательные инструменты. Стратегию, в рамках которой их роль перевешивает роль законодательных правил, назовем **стратегией незаконодательных мер**.

Стратегии поведения участников институционального выбора определяются их непосредственным восприятием ситуации, то есть тем, как они представляют себе выгоды и затраты, обусловленные разными институциональными моделями⁶. Таким образом, выбор

⁵ В данном случае на содержание избираемой стратегии влияет не столько то, вписывается ли действие в формальные рамки, сколько то, насколько оно доступно и какова его инструментальная ценность.

⁶ *Jones Luong P. Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perception, and Pacts. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 14–18.* Эти представления, разумеется, структурируются

конкретной стратегии определяется прежде всего двумя факторами: 1) насколько эта стратегия, в представлении актора, способна обеспечить реализацию его интересов; 2) насколько реалистична эта стратегия для актора.

Рассмотрим вначале стратегии, которых может придерживаться губернатор. Во-первых, анализ как ситуаций демократического транзита, так и практики более стабильных политических режимов показывает, что в большинстве случаев доминирующий актор стремится закрепить свое доминирование на уровне формальных политических институтов⁷. Логично предположить подобное развитие событий и в региональном бюджетном процессе, тем более что у легислатуры и так есть важное и неотменяемое полномочие — утверждение бюджета. Предоставление дополнительных, более широких прав ассамблее противоречило бы стремлению исполнительной власти контролировать региональную политику в целом и ее отдельные сферы.

Конечно, есть случаи, когда, например, в российских регионах с авторитарным политическим режимом принимались конституции, закрепляющие за парламентом широкие права. Некоторые исследователи объясняют это, в числе прочего, нестабильностью момента: глава региона не был уверен, что сохранит свою власть в будущем, и поэтому создавал для себя альтернативную площадку, куда в случае кризиса можно уйти, сохраняя формальное влияние на политику⁸. Но законы о бюджетном процессе в российских регионах принимались в подавляющем большинстве случаев существенно позже конституционных актов, когда определяющая роль исполнительных органов власти в политике уже не вызывала сомнений.

Таким образом, можно исходить из того, что губернатор стремится доминировать не только в бюджетной политике (в целом она действительно считается прерогативой исполнительной власти, что де-

институциональными и политическими факторами, составляющими контекст выбора.

⁷ См.: *Przeworski A. Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts // Constitutionalism and Democracy / Ed. by J. Elster, R. Slagstad. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. P. 59–80.*

⁸ *Конonenko П.Б. Политические факторы конституционного правительства...*

факто признают и депутаты ассамблей), но и в процессе обсуждения и принятия бюджета. Конечно, он может придерживаться и стратегии законодательных мер, но, как будет показано чуть ниже, это уже не так важно: в конечном счете зависимой переменной здесь является стратегия ассамблеи. Ее можно рассматривать как реакцию законодательного органа на губернаторскую стратегию доминирования в бюджетном процессе.

Для моделирования этой реакции удобна схема, предложенная Альбертом Хиршманом в исследовании организаций, оказавшихся в состоянии упадка⁹. По Хиршману, у членов таких организаций есть три варианта реакции на ухудшающиеся условия: протест (voice), лояльность (loyalty) и уход (exit). В первом случае актор открыто выражает свое несогласие с ситуацией, стремясь этим добиться улучшения условий, во втором — соглашается на ухудшение, стремясь сохранить свои связи с организацией, в третьем — отказывается продолжать отношения в складывающемся формате и выходит из игры. В этих категориях можно проинтерпретировать и стратегии ассамблеи в регулировании бюджетного процесса (см. схему 2).

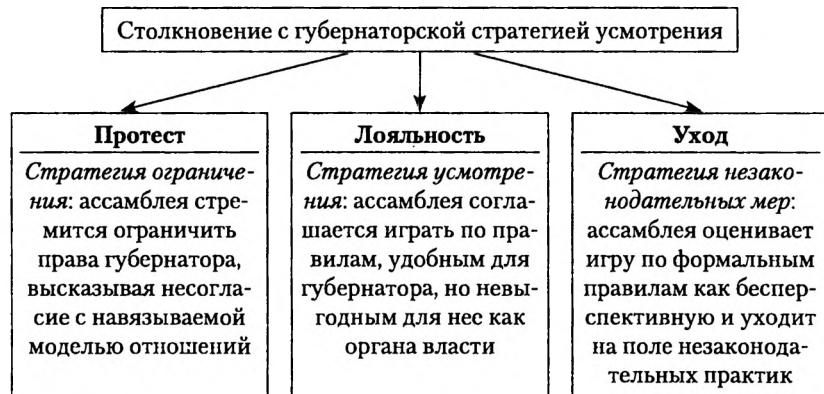


Схема 2. Стратегии законодательного органа в сфере регулирования бюджетного процесса

⁹ Hirschman A.O. Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

Вопрос заключается в том, какие факторы структурируют представления ассамблеи, то есть в каких случаях законодательный орган оценивает ситуацию как благоприятную для выражения протеста, в каких случаях лучшим решением кажется демонстрация лояльности, а в каких — уход. Здесь нам поможет теория общественных благ и коллективного действия Манкура Олсона. Если бюджет как таковой — это общее благо (*public good*), то законодательные нормы, оптимизирующие бюджетную процедуру и усиливающие позицию ассамблеи в целом — коллективное благо (*collective good*), а возможность распределения средств в интересах отдельных депутатов — вид частного блага (*private good*).

Согласно выводам Олсона, в средних по размеру и больших организациях¹⁰ коллективное благо, как правило, является либо результатом принуждения, либо побочным продуктом извлечения частных выгод¹¹. Тогда основной вопрос в том, при каких условиях законодательные нормы могут оказаться инструментом принуждения либо реализации частных интересов, и, следовательно, в каких условиях они могут быть приняты и утверждены.

Теоретически **стратегия ограничения** — естественная стратегия ассамблеи, которую она должна преследовать для максимизации своих полномочий в бюджетном процессе. Расширение формальных прав позволяет хотя бы частично усилить влияние легислатуры на бюджетную политику — с точки зрения как общего блага, так и выгод для отдельных депутатов. Однако стратегия ограничения — наиболее затратная и сложная с точки зрения реализации. Институциональный выбор всегда связан с издержками, само его совершение требует наличия определенных политических, экономических, организационных ресурсов. Наиболее затратные варианты будут отфильтровываться в первую очередь.

Во-первых, отклоняться будут те модели, которые не соответствуют интересам ассамблеи в бюджетной политике. Классический эко-

¹⁰ Региональные ассамблеи, в большинстве которых представлено 25–100 депутатов, во всяком случае следует отнести к группам среднего размера.

¹¹ Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Harvard University Press, 1965. P. 132–135.

номический постулат гласит, что дефицит ресурсов означает более высокий спрос на них, а значит, и на инструменты их присвоения (к которым можно отнести и новые формальные правила). Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти в бюджетной сфере — это всегда торг того или иного рода. При скудости ресурсов торг осложняется, что обостряет конфликты по поводу распределения средств; напротив, при наличии ресурса (средств бюджета) в достаточном количестве обмен проходит более гладко, и возможности персонализированного торга (между исполнительной властью и каждым из депутатов в отдельности) также расширяются. Поэтому можно предположить: **ограниченность бюджетных ресурсов повышает вероятность, что ассамблея воспользуется стратегией ограничения** в отношении губернатора, а достаточное количество ресурсов, наоборот, эту вероятность понижает.

Во-вторых, потребность ассамблеи в формальных средствах контроля должна усиливаться при конфликте интересов между законодательным и исполнительным органом. Если ассамблея лояльна исполнительной власти, то даже при способности преодолеть вето губернатора и принять ограничивающий его закон этого не произойдет: депутаты и так уже делегировали ему право распоряжаться бюджетной политикой. Следовательно, **чем серьезнее конфликт интересов между ассамблеей и губернатором, тем больше оснований должно быть для стратегии ограничения**.

В-третьих, еще один фильтр — доступность и простота использования незаконодательных мер. Если такие средства доступны депутатам изначально, т. е. до момента институционального выбора, и позволяют добиться приемлемого результата (распределения средств) без использования законодательных инструментов и расширения формальных прав, то их укрепление теряет смысл. Следовательно, при наличии такого рода инструментов влияния на бюджетную политику шансы на избрание ассамблеей ограничительной стратегии будут невысоки. Напротив, **слабость незаконодательных средств — это стимул ограничить права губернатора**.

В-четвертых, фильтром выступают и организационные возможности, которыми располагает ассамблея: уровень финансирования, наличие внутренних структур и экспертов, специализирующихся на работе с бюджетом и подготовке законопроектов, доступ к информа-

ции о бюджете и социально-экономическом развитии региона и т. д. Они влияют на уровень экспертной проработки законопроектов. Кроме того, необходимы внутренние организационные структуры, центры принятия решений, отвечающие за мобилизацию депутатов для принятия законопроекта. Чем слабее организационная база, тем ниже шансы реализовать наиболее выгодную модель регулирования. К примеру, губернатор сопротивляется инициативе депутатов ограничить его полномочия, либо мобилизуя подконтрольных ему членов ассамблеи для блокирования проекта, либо накладывая вето на уже принятый закон. Если организационно легислатура слаба, она не преодолеет это препятствие.

Каждый из этих фильтров снижает удельный вес стратегии ограничения, однако работают фильтры по-разному. В двух случаях шансы на реализацию получает стратегия усмотрения: это ситуация лояльности депутатов губернатору (т. е. отсутствие конфликта интересов) и недостаток организационных возможностей — неспособность самостоятельно разработать законопроект, ограничивающий возможности губернатора, либо мобилизовать большинство депутатов для принятия такого проекта.

В двух других случаях больше шансов на реализацию получает стратегия незаконодательных мер: это ситуация доступности незаконодательных средств¹² и ситуация (относительной) обеспеченности бюджетными ресурсами. В последнем случае можно прогнозировать интенсификацию обмена и торга (в т. ч. персонализированного), и депутатам скорее потребуются инструменты индивидуального влияния, обеспечивающие частные выгоды, а не инструменты законодательного контроля, обеспечивающие коллективное благо для всех депутатов.

Но это теоретические аргументы. Что происходит на практике, если, как мы знаем, у ассамблей действительно есть незаконодательные инструменты влияния на бюджетный процесс? Почему в такой ситуации вообще происходит институциональный выбор — если он, конечно, происходит? Ведь если ассамблея располагает такими сред-

¹² Их ценность будет складываться из двух элементов: теоретически доступного набора незаконодательных средств и привлекательности этого набора в конкретном политическом контексте.

ствами, тратить время на разработку и принятие законов просто незачем, тем более если депутаты в целом признали авторитет исполнительной власти в вопросах бюджета.

Но возможны случаи, когда незаконодательные инструменты недостаточно сильны, и нужно либо подкрепить их более сильными законодательными средствами влияния, либо расширить зону их действия, опять-таки путем корректировки законодательства. Поэтому один из важных вопросов, на которые нам предстоит ответить: насколько сильными незаконодательными возможностями в этой ситуации располагают российские региональные ассамблеи, или насколько эти возможности для них привлекательны.

Также нужно прояснить, как формируется содержание бюджетного законодательства, если легислатура безразлична к процессу институционального выбора. Исходя из уже отмеченной склонности исполнительной власти к доминированию, результаты стратегии незаконодательных мер для губернатора будут близки к результатам стратегии усмотрения. В обоих случаях губернатор не сталкивается с сопротивлением, и поэтому **реализуется вариант, связанный с расширением полномочий исполнительной власти.**

Конечно, определенная вариация в выборе моделей возможна и в этой ситуации. Как-то урегулировать бюджетный процесс все равно необходимо, хотя бы потому, что этого требует Бюджетный кодекс РФ. Для этого можно взять тексты других региональных законов о бюджетном процессе и просто скопировать их. Можно и продублировать порядок принятия федерального бюджета из Бюджетного кодекса. Но все эти варианты будут скорее способствовать расширению формального усмотрения исполнительной власти.

Итоги сказанного о стратегиях ассамблеи подведены в таблице 1. Хотя с точки зрения итоговой законодательной модели стратегии усмотрения и незаконодательных мер близки друг другу, они различаются тем, какие фактические позиции ассамблея занимает в результате реализации стратегии. В случае со стратегией усмотрения (лояльности) полномочия законодательного органа сокращаются, его позиция в целом ослабляется. При стратегии незаконодательных мер общее влияние ассамблеи может остаться прежним или даже усилиться: расширение полномочий губернатора компенсируется для легислатуры доступом к незаконодательным инструментам.

Таблица 1

Законодательные стратегии ассамблеи и результат регулирования

Стратегия	Условия выбора	Вероятный исход (законодательная модель)
Ограничение	Конфликт интересов Ограниченность бюджетных ресурсов Сильная организационная база ассамблеи Недоступность или непривлекательность незаконных средств	Сужение полномочий губернатора
Усмотрение	Отсутствие конфликта интересов Слабая организационная база ассамблеи	Расширение полномочий губернатора
Незаконные меры	Относительное изобилие бюджетных ресурсов Наличие привлекательных для ассамблеи незаконных средств	Расширение полномочий губернатора

2. Зависимая переменная и ее вариация

Эту теоретическую модель можно проверить с помощью статистики. Для этого я проанализирую серию региональных законов о бюджетном процессе и ряд факторов, способных повлиять на их содержание. Эмпирическую базу статистического исследования составил 71 случай, т. е. модели регулирования, которые отражены в 71 региональном законе¹³. 17 регионов¹⁴ попали в поле исследования дважды:

¹³ Тексты региональных законов о бюджетном процессе и о процедуре государственных закупок были получены в системе «Консультант Плюс», с веб-сайтов «Федеральный регистр» (www.registr.bcpi.ru), «Региональные и муниципальные финансы в России» (www.gmf.ru), а также с веб-сайтов региональных законодательных и исполнительных органов, где размещено региональное законодательство.

¹⁴ Республики Адыгея и Алтай, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Иркутская, Магаданская, Новгородская, Новосибирская, Омская,

я анализировал два закона, принятые и действовавшие в разные периоды и в разных политических или экономических условиях. Хронологические рамки статистического исследования — 1994–2005 годы, то есть анализируемые законодательные акты были приняты с 1994 по 2005 год, причем основная масса — уже после 1998 года¹⁵.

Зависимая переменная в этом исследовании — модель регулирования бюджетного процесса. Но как измерять разные варианты регулирования? Содержание нормативных актов нужно привести к единому знаменателю. Поскольку в нашем случае урегулирование есть игра с нулевой суммой (расширение прав одного означает сужение прав другого), можно воспользоваться уже использованной категорией усмотрения губернатора¹⁶.

Измерить свободу действия исполнительной власти можно разными способами, один из которых — оценка детализации и длины законодательного текста¹⁷. Но для анализа региональных законов о бюджетном процессе перспективнее другой подход — оценивать не детальность регулирования, а содержание текста. Речь не идет об оценке закона в целом, но можно выбрать и проанализировать несколько ключевых для бюджетного процесса и для разделения властей ситуаций.

Для каждого из этих эпизодов взаимодействия ассамблеи и губернатора существуют пределы регулирования, которые установлены на федеральном уровне. В этих пределах региональный законо-

Томская и Ярославская области, Красноярский край и Приморский край, Ханты-Мансийский автономный округ, города Москва и Санкт-Петербург.

¹⁵ Далее в книге также анализируются законы о бюджетном процессе 2007–2008 годов, однако в статистическое исследование они не были включены, поскольку в середине 2000-х годов политический ландшафт регионов (уровень партийности ассамблей, процедура формирования исполнительной власти и т. д.) существенно изменился, а также был заметно унифицирован. Эти и связанные с ними факторы внесли бы искажение в статистический анализ.

¹⁶ Не всякое ограничение прав ассамблеи будет означать расширение губернаторского усмотрения в строгом смысле; в некоторых случаях стоит говорить скорее о расширении его влияния. Но это все та же игра с нулевой суммой.

¹⁷ См., к примеру: *Huber J.D., Shipan C.R. Deliberate Discretion?*

датель имеет право изменять правила игры, и в этих пределах, следовательно, можно «проградуировать» потенциальные законодательные конструкции. Конкретное решение, принятое ассамблеей по каждой из этих ситуаций, оценивается с точки зрения того, в пользу какой стороны смещены полномочия по этой условной шкале. Более высокая оценка будет соответствовать расширению полномочий законодательного органа. Если сложить оценки по всем этим ситуациям, получится общая шкала для измерения модели регулирования¹⁸.

Хотя основные требования к региональному бюджетному процессу урегулированы на федеральном уровне, Бюджетный кодекс РФ содержит немало прямых или косвенных отсылок к тем законодательным актам, которые регионы должны принять на его основе. В одних случаях это обязанность региональных властей принять некий нормативный акт, содержание которого во многом остается на их усмотрение (например, процедура размещения государственного заказа). В других случаях Бюджетный кодекс очерчивает круг возможных решений, и региональные власти сами определяют решение в этих рамках (скажем, инструменты контроля ассамблеи за исполнением бюджета).

Ключевой вопрос бюджетного процесса, если рассматривать его в аспекте распределения полномочий, — пределы участия ассамблеи в формировании бюджета. В упомянутом выше исследовании формирования Шугарта и Кэри этот вопрос является одним из элементов шкалы институционального дизайна. Теоретически здесь возможна значительная вариация: от легислатуры, лишь утверждающей либо отклоняющей бюджет в целом и не имеющей права изменять никакие его показатели, и до законодательного органа, который вправе формировать любые параметры бюджета по своему усмотрению. Между этими радикальными вариантами есть еще несколько промежуточных, которые Шугарт и Кэри оценивают по следующей шкале:

¹⁸ В этом выборе есть элемент субъективности (как и в любых экспертных оценках), но все-таки он имеет объективную основу в виде рамок, заданных федеральным законодательством, и позволяет содержательно оценить региональное законоотворчество, а также увязать конкретные нормы с практикой рассмотрения бюджета (см. главы 5 и 6).

4 — проект бюджета представляет губернатор, а ассамблея может либо принять его, либо отклонить;

3 — легислатура вправе вносить поправки в проект бюджета, но не может вводить новые расходные статьи;

2 — при изменении бюджета ассамблея не может выходить за пределы общего объема расходов, установленного губернатором;

1 — законодательный орган может увеличить расходную часть бюджета, но при условии, что будут найдены дополнительные статьи доходов;

0 — полномочия ассамблеи в подготовке и модификации бюджета не ограничены¹⁹.

БК РФ в принципе эту вариацию не ограничивает: ст. 187 определяет, что порядок рассмотрения и утверждения региональных бюджетов устанавливается субъектами РФ самостоятельно; этот порядок должен лишь обеспечивать утверждение бюджета до начала финансового года и единство бюджетной классификации. Однако на практике вариация в кросс-региональном аспекте очень невелика. Большинство регионов воспроизводят в своих законах федеральную модель (см. главу 3): ассамблея может уменьшать бюджетные расходы, но не вправе их увеличивать без согласия исполнительной власти. По шкале Шугарта и Кэри это 2 балла — средний вариант.

В отдельных регионах предусмотрено — или было предусмотрено до изменений бюджетного законодательства в 2000-е годы — право легислатуры увеличить расходы, найдя дополнительные источники доходов (1 балл по шкале Шугарта-Кэри). А в некоторых региональных законах этот вопрос прямо не разрешен, что не дает возможности четко оценить модель регулирования²⁰.

Поскольку по этому фундаментальному вопросу заметных различий между регионами нет (о значимости этого факта будет сказано несколько позже), стоит обратить внимание на другие детали разделения властей в бюджетном процессе. И с точки зрения этих деталей взаимодействия ассамблеи и губернатора наблюдается достаточно заметная вариативность. Я выделяю четыре значимых ситуации: две из них связаны с процессом составления и внесения

¹⁹ *Shugart M.S., Carey J. Presidents and Assemblies...* P. 139–140.

²⁰ Подробнее см. главу 5.

бюджета в ассамблею, другие две касаются исполнения уже утвержденного закона о бюджете.

1. Срок представления проекта бюджета. Бюджетным кодексом (ст. 185) предусмотрено, что срок внесения в законодательный орган проекта бюджета регулируется региональным законодательством. Но он не может быть задан произвольно. Учитывая, что закон о бюджете должен быть принят и введен в действие до 1 января следующего года, слишком короткий срок рассмотрения ограничивает ассамблею в возможностях. Наоборот, слишком ранний срок внесения бюджета открывает простор действий для легислатуры, но ущемляет исполнительную власть.

Возьмем в качестве отправной точки требование БК РФ к проекту федерального бюджета: он должен быть внесен в Госдуму РФ не позднее 26 августа. Региональный бюджет — акт менее объемный и подробный, но и ресурсов у ассамблей регионов тоже значительно меньше. Поэтому четыре месяца — вполне справедливый срок и для рассмотрения и утверждения регионального бюджета. Исходя из этого, я буду присваивать по данному параметру:

— **2 балла**, если бюджет, согласно региональному закону, должен быть внесен до 1 сентября;

— **1 балл**, если он должен быть внесен до 1 октября;

— **0 баллов**, если для его внесения установлен более поздний срок.

2. Вторая ситуация касается требований к утверждаемому проекту бюджета. Здесь можно выделить одно содержательное требование, которое важно для взаимодействия ассамблеи и губернатора: **объем резервного фонда исполнительной власти.** БК РФ (ст. 81) предусматривает создание в бюджетах всех уровней резервных фондов исполнительной власти, которые расходуются на финансирование непредвиденных расходов. Размер этого фонда устанавливается в ежегодном законе о бюджете, но может быть и заранее ограничен бюджетным законодательством.

Для федеральных органов исполнительной власти такой предел установлен в размере 3 % расходной части бюджета. Я буду присваивать по этому параметру:

— **2 балла**, если резервный фонд ограничен цифрой в 1,5 % от расходной части бюджета;

— **1 балл** при резервном фонде в 1,6–2,5 %;

— **0 баллов** при резервном фонде более 2,5 %. Если размер резервного фонда вообще не оговорен, также присваивается 0 баллов, поскольку умолчание автоматически означает максимальное усмотрение исполнительной власти по этому вопросу.

3. Отчетность об исполнении бюджета. Бюджетный кодекс (ст. 241) предусматривает *необходимость* представления ассамблеи квартальных и полугодовых отчетов об исполнении бюджета, а также *возможность* представления и оперативной отчетности. Однако БК РФ не урегулировал ни содержание промежуточных отчетов, ни частоту представления оперативной отчетности. Между тем это важные положения, которые ограничивают свободу действий исполнительной власти и одновременно расширяют возможности ассамблеи. Так, во Владимирской области в 1994 году администрация области, внеся проект положения о бюджетном процессе, пыталась ограничить контроль законодательного собрания за исполнением бюджета. Депутатам предлагалось получать только отчеты об общих суммах расходов, без расшифровки, что вызвало негодование некоторых членов ассамблеи²¹.

Что касается ежеквартальных и полугодовых отчетов, то ассамблея может вообще не урегулировать их состав, ограничившись общей нормой БК РФ, но может и ввести конкретные требования к этой отчетности. Что касается оперативной отчетности, то здесь имеют первостепенное значение сроки ее представления — понятно, что подробной картины происходящего такая отчетность в любом случае не даст. Тем самым мы получаем спектр вариантов от полного отсутствия оперативной отчетности до ее ежедневного представления.

Попытаемся совместить эти два измерения. Регулирование промежуточной отчетности будет получать оценку:

— **2 балла**, если оперативная отчетность представляется не реже двух раз в месяц и существуют содержательные требования к квартальной/полугодовой отчетности;

— **1 балл**, если оперативная отчетность представляется один раз в месяц;

— **0 баллов**, если оперативная отчетность не предусмотрена, а квартальная/полугодовая отчетность лишь упоминается.

²¹ Сименидо Ю. Владимирская область в ноябре 1994 года // Политический мониторинг. 1994. № 11.

4. Четвертая ситуация не относится к бюджетной процедуре в узком смысле, но непосредственно связана с осуществлением бюджетных расходов и является частью бюджетного процесса в широком понимании — это **процедура государственного заказа**. БК РФ (ст. 72) требует размещать региональный государственный заказ на конкурсной основе, за дальнейшей регламентацией отсылая к региональным нормативным актам. Ясно, что размещение государственного заказа — одна из важнейших процедур бюджетной деятельности, и детальная регламентация этой процедуры со стороны ассамблеи вводит существенные ограничения в работу исполнительной власти. Процедура госзаказа может вообще регулироваться не региональным законом, а актом исполнительного органа; в других случаях она может быть урегулирована законом, но при этом совершенно «непрозрачно» для ассамблей.

Поэтому я буду использовать для оценки три значения:

— **2 балла** — если процедура урегулирована региональным законом, содержит четкие основания для внеконкурсного размещения госзаказа, предусматривает обязательное информирование ассамблеи о ходе размещения заказа;

— **1 балл** — если процедура региональным законом регламентирована, но допускает произвольное применение внеконкурсного размещения заказа и/или не предусматривает обязательного информирования ассамблеи о размещенном государственном заказе;

— **0 баллов** — если процедура не урегулирована региональным законом.

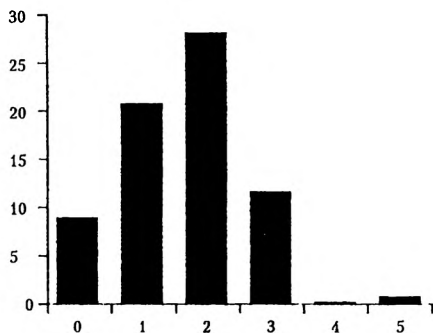
В результате **вариация переменной «усмотрение губернатора» находится в пределах от 0 до 8 баллов**, где 0 — максимальный объем усмотрения, а 8 — максимальное ограничение. Статистическую обработку этой переменной можно вести и в предложенной форме, но при необходимости ее значения могут рассматриваться как метрические величины, что позволит применить к проверке модели метод линейной регрессии.

Оценки модели регулирования оказались сосредоточены в «нижней» части спектра. Максимальная из полученных оценок — 5 из 8 баллов. Распределение оценок по числу случаев приводится в Таблице 2 и на Графике 4).

Таблица 2

Детальность регулирования
бюджетного процесса

Оценка	Число случаев
0	9
1	21
2	28
3	12
4	0
5	1
Всего	71

График 4. Детальность регулирования
бюджетного процесса

3. Гипотезы и данные

Независимые переменные отражают два аспекта — интересы и организационные возможности законодательного органа. Первую переменную, которая фиксирует, насколько конкурентны (конфликтны) интересы ассамблеи и губернатора, я обозначу как **уровень политической конкуренции**. Эта переменная измеряется в электоральных категориях: как процент голосов, поданных за победившего кандидата на выборах главы исполнительной власти, предшествующих принятию закона о бюджетном процессе²². Распределение остатков в моделях с такими (выраженными в процентных долях) переменными может оказаться ненормальным, поэтому значения переменной были преобразованы в логиты²³.

²² Источники — веб-сайты ЦИК РФ и региональных избирательных комиссий, официальные публикации результатов выборов. В случае, если губернатор в соответствии с действовавшим в 1993–1996 гг. порядком был назначен Президентом РФ, значение переменной не присваивалось.

²³ По формуле $p' = \ln(p/(1-p))$, где p — полученный процент голосов, а p' — результирующее значение переменной.

Губернатор, победивший на выборах с большим отрывом от соперников, пользуется поддержкой большинства значимых в регионе политических акторов. Либо эти заинтересованные группы уже представлены в региональном законодательном собрании (если выборы в ассамблею прошли прежде губернаторских выборов), либо губернатор, опираясь на свои административные и финансовые ресурсы, обеспечивает на выборах ассамблеи победу лояльных кандидатов²⁴. Лояльные губернатору депутаты не имеют стимулов ограничивать его полномочия, а инициативы оппозиции в этой сфере будут тормозиться.

Чтобы проанализировать влияние интересов ассамблеи, я ввожу группу **экономических факторов**. Во-первых, это **бюджетная обеспеченность** — объем расходов бюджета, приходящийся на одного жителя региона. В условиях ограниченных бюджетных ресурсов у ассамблеи больше стимулов для законодательного ограничения исполнительной власти.

Бюджетную обеспеченность я рассчитываю путем деления объема расходов бюджета на соответствующий год²⁵ на число жителей региона²⁶. Объем бюджетных расходов корректировался с учетом индек-

²⁴ Начиная с середины 90-х, на выборах региональных ассамблей часто применялась технология «губернаторских списков», которая позволяла «сильным» губернаторам формировать до 80–90 % состава регионального законодательного собрания, устраняя непредсказуемость в работе ассамблеи и возможную оппозицию со стороны ее руководителей. См., напр.: *Петров Н.* Выборы 1995–1997 гг. и региональные политические элиты // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе. М.: МОНФ, 1999; *Крыштановская О.* Региональная элита и выборы // Региональная элита в современной России / Под ред. Я. Фрухтманна. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005.

²⁵ Источниками данных послужили веб-сайты «Открытый бюджет: регионы России» (openbudget.karclia.ru) и «Бюджетная система РФ» (www.budgetrf.ru), а также веб-сайты ряда региональных и исполнительных органов власти, где размещено региональное законодательство. Для расчетов всех бюджетных показателей использовались тексты законов о бюджете.

²⁶ По данным Всероссийской переписи населения 2002 г. (<http://www.perepis2002.ru/>). В связи с относительно невысокой мобильностью населения большинства регионов статистику переписи можно принять за константу; кроме того, других сопоставимых данных все равно не было.

сов потребительских цен Росстата²⁷. Поскольку распределение переменной оказалось ненормальным, ее значения прологарифмированы, чтобы более четко зафиксировать вариацию.

Во-вторых, это **доходы бюджета**; эта переменная показывает, является ли регион донором федерального бюджета. Склонность ассамблеи к ограничению полномочий губернатора предположительно должна быть выше в дотационных регионах. Доходы бюджета — биномиальная переменная, принимающая значение «1», если регион в соответствующий год входил в число доноров федерального бюджета, и «0» — если не входил²⁸.

В-третьих, это **диверсификация бюджетных расходов**. Этот параметр я буду оценивать, измеряя долю бюджетных средств по трем главным направлениям расходов в общем объеме бюджета. Меньшая диверсификация бюджета по расходам означает ограниченность бюджетных ресурсов и больший спрос на них. Диверсификация вычислялась как процентная доля бюджетных средств, расходуемых по трем наиболее крупным в денежном выражении разделам функциональной классификации расходов, от общего объема бюджета. Это процентная величина, и ее значения, как и электоральная статистика, преобразованы в логиты.

Для измерения организационных возможностей ассамблеи я предполагаю использовать три **организационных** фактора. Во-первых, это **профессионализм** депутатского корпуса — процентная доля депутатов, которые в соответствующем созыве ассамблеи работали на постоянной профессиональной (освобожденной) основе, т. е. получали заработную плату и средства на организационные расходы. Значения переменной также преобразованы в логиты.

Во-вторых, это **специализация бюджетного комитета**²⁹. Это биномиальная переменная, которая принимает значение «1», если в со-

²⁷ Базовым послужил 1994 год (т. е. все размеры бюджетов были переведены в цены 1994 г.), т. к. это год принятия первого из ставших предметом анализа законов (Свердловской области).

²⁸ Данные были получены из электронного периодического издания «Политика» (cityline.ru/politika), а также из публикаций в прессе.

²⁹ Специализация (сила) комитетов отчасти отражает и способности ассамблей к мобилизации, но именно отчасти. Гораздо более точным показателем этой способности служила бы сила партийных фракций, но в российских регионах этот фактор скорее вносит путаницу. В ранних

ответствующем созыве ассамблеи создан специальный комитет, занимающийся исключительно вопросами бюджета и налогов, и «0», если к ведению бюджетного комитета отнесены и другие вопросы³⁰.

В-третьих, это **год принятия закона** о бюджетном процессе. С течением времени депутаты и штатные сотрудники законодательных органов приобретают профессиональный опыт и навыки законотворчества, что четко видно в переходных политических режимах. Чтобы зафиксировать вариацию этой переменной, ее значения рассчитывались по формуле: $y' = y - 1990$, где y — год принятия закона, а y' — результирующее значение переменной.

В рамках данного статистического исследования фактор доступности незаконодательных средств рассматривается как постоянная величина: ассамблеи российских регионов располагают приблизительно одинаковым набором незаконодательных мер. Возможность бюджетного торга с исполнительной властью практически не зависит от большинства деталей бюджетного процесса и не очень сильно зависит от того, как решен вопрос о полномочиях ассамблеи при утверждении бюджета.

Все значения независимых переменных (кроме особо оговоренных случаев) берутся в расчете на год, в течение которого в регионе был принят закон о бюджетном процессе или новая редакция ранее действовавшего закона. Если год принятия закона о бюджетном процессе и закона, определяющего процедуру государственных закупок, не совпадают, принимается за основу год принятия закона о бюджет-

созывах региональных ассамблей наличие партийных фракций действительно нередко свидетельствовало о наличии значимой оппозиции исполнительной власти. Но в конце 1990-х — начале 2000-х годов значительную долю партийных фракций и объединений стали составлять лояльные губернаторам организации, прежде всего фракции «Единой России». В условиях, когда «ЕР» занимает половину или более мест в ассамблеях, трудно утверждать, что уровень партийности отражает автономию законодательного органа.

³⁰ Источниками информации по организационным возможностям законодательных органов послужили их сайты, исследование информационно-экспертной группы «Панорама» «Органы представительной власти субъектов Российской Федерации» (<http://www.panorama.ru/works/zs/index.html>), а также выпуски «Политического мониторинга» Института гуманитарно-политических исследований (www.igpi.ru/monitoring).

ном процессе. Хотя я проанализировал 71 региональный закон о бюджетном процессе, для 9 случаев значения одной из важных независимых переменных были недоступны. Поэтому значительная часть регрессионных моделей строилась на основе 62, а не 71 случаев³¹.

4. Результаты статистического анализа

На основе собранных данных я провел серию статистических тестов с использованием линейной регрессии (метод наименьших квадратов). Подбор наилучшей модели проводился как автоматически в статистической программе SPSS, так и вручную — путем сравнения полученных регрессионных уравнений при помощи Т-теста. В ходе поиска мне удалось обнаружить 4 значимые³² статистические модели, краткие характеристики которых приводятся в Таблице 3 (указаны нестандартизованные коэффициенты, в скобках — стандартные ошибки).

Руководствуясь формальными статистическими критериями (в частности, Т-тестом), из полученных четырех моделей следует предпочесть М2 как наиболее экономную, т. к. с этой точки зрения прирост коэффициента детерминации R^2 при переходе к моделям М3 и М4 недостаточен, учитывая сокращение степеней свободы и усложнение регрессионной модели в целом. Но здесь мы заинтересованы как раз в более сложном регрессионном уравнении, которое позволит выявить больше взаимосвязей между факторами. Учитывая, что М4 позволяет расширить объяснительную силу модели и при этом отличается более высоким коэффициентом детерминации, есть основания остановиться именно на ней (см. Таблицу 4).

Коэффициент детерминации в этом регрессионном уравнении составил 0,324, т. е. регрессионная модель объясняет 32,4 % всей вариации независимой переменной. Во-первых, из регрессионного уравнения следует, что сильнее всего вариация законодательного регулирования связана с профессионализмом ассамблеи. Связь эта

³¹ В связи с этим исключались случаи повторного попадания в базу Волгоградской, Ивановской, Иркутской, Новосибирской областей.

³² Здесь и далее порогом значимости считается 0,1.

Таблица 3

**Статистические модели,
объясняющие детализацию законодательного регулирования
в бюджетном процессе**

	Модель 1 (М1)	Модель 2 (М2)	Модель 3 (М3)	Модель 4 (М4)
Профессионализм	—	0,280 (0,498)***	0,246 (0,065)***	0,274 (0,066)***
Специализация	0,741 (0,304)**	—	0,498 (0,286)*	0,603 (0,286)**
Доходы бюджета	—	—	—	-0,490 (0,268)*
F	7,034	19,803	11,755	9,266
P	0,010	0,000	0,000	0,000
R ²	0,093	0,248	0,285	0,324
N	71	62	62	62

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

Таблица 4

**Предпочтительная модель,
объясняющая детализацию законодательного регулирования
в бюджетном процессе**

	B	Beta	P	T
Профессионализм	0,274	0,487	0,000	4,174
Специализация	0,603	0,244	0,039	2,107
Доходы бюджета	-0,490	-0,211	0,072	-1,830
F	9,266			
P	0,000			
R	0,569			
R ²	0,324			
Уточненный R ²	0,289			
N	62			

имеет положительный характер: при росте профессионализма интенсивность законодательного регулирования и степень ограничения исполнительной власти также растет.

Во-вторых, интенсивность и детализация законодательного регулирования также положительно связана со специализацией бюджетного комитета. В-третьих, видна связь между вариацией модели регулирования и одним из экономических факторов, обозначенным как «доходы бюджета».

Поскольку организационные факторы могут быть связаны между собой, а организационная база ассамблеи частично зависит от выделяемого уровня финансирования, можно предположить, что между организационными и экономическими факторами, проявившими себя в полученном регрессионном уравнении, есть связь. Эту гипотезу можно проверить путем корреляционного анализа по тесту Пирсона, результаты которого приведены в таблице 5.

Таблица 5

**Корреляция между организационными
и экономическими факторами**

	Профес- сионализм	Специа- лизация	Доходы бюджета	Бюджет- ная обес- печенность
Специализация	0,305**			
Доходы бюджета	0,300**			
Бюджетная обес- печенность	0,377***	0,273**	0,254**	

** $p < 0,05$

*** $p < 0,01$

Как мы видим, корреляция между двумя организационными факторами действительно существует; существует и корреляция между организационными и экономическими факторами. Она недостаточно существенна, чтобы говорить о мультиколлинеарности и дублировании важной информации, отвергая основное регрессионное уравнение (этот вопрос правомерно ставить при коэффициентах корреляции между независимыми переменными на уровне 0,7–0,8), однако имеет значение для интерпретации результатов.

Сказанное означает, что экономические факторы влияют на законодательное регулирование двояким образом: с одной стороны, как показывают регрессионные коэффициенты, существует прямая отрицательная связь; с другой стороны, исходя из коэффициентов корреляции, можно сделать предположение об опосредованной и при этом положительной связи. Но влияние первого рода значительно сильнее — это видно из регрессионного уравнения.

Взаимосвязи между переменными можно прояснить, если установить, какой вклад вносит в вариацию модели регулирования вариация правил взаимодействия по всем четырем эпизодам. Для этого я проведу серию статистических проверок, поочередно принимая в качестве зависимой переменной каждый из четырех компонентов общей оценки:

1) Срок, установленный для внесения губернатором проекта закона о бюджете в законодательный орган (**срок**). Измеряется в днях, отводимых ассамблее на рассмотрение бюджета (бюджет должен быть принят до конца календарного года). Если срок не указан, переменной присваивается значение 0, поскольку это означает, что бюджет может быть внесен в самом конце календарного года или даже в начале следующего.

2) Предельный объем резервного фонда исполнительной власти (**резервный фонд**). Поскольку более чем в половине случаев объем резервного фонда в законе не указан, пришлось пожертвовать возможностью измерения этой переменной в процентах и сделать ее биномиальной: значение 0, если объем резервного фонда не ограничен законом, и 1, если в законе указан конкретный предельный объем фонда.

3) Детальность процедуры отчетности об исполнении бюджета (**отчетность**). Измеряется в баллах на основании экспертной оценки (см. выше). В ходе анализа ни в одном случае не удалось зафиксировать значение в 2 балла, поэтому, по сути, здесь мы опять имеем дело с биномиальной переменной, принимающей значения 0 и 1.

4) Детальность процедуры государственных закупок (**госзаказ**). Также измеряется в баллах на основании экспертной оценки. В рамках имеющихся эмпирических данных эта переменная только в двух случаях получила оценку «2» («0» — 24 случая, «1» — 36 случаев). Чтобы избежать проблем в построении регрессионных моделей, я преобразовал значения «2» в «1». Т. е. это биномиальная переменная.

ная, которая оценивает наличие либо отсутствие регионального закона о процедуре государственных закупок.

Для **срока** внесения бюджета удалось получить две значимые регрессионные модели (см. Таблицу 6). М2 — несомненно, более сильная объяснительная модель, о чем свидетельствует в первую очередь значение коэффициента детерминации. Параметры этого регрессионного уравнения приводятся в Таблице 7.

Таблица 6

**Факторы, объясняющие законодательно установленные сроки
внесения бюджета**

	Модель 1 (М1)	Модель 2 (М2)
Профессионализм	—	10,527 (2,107)***
Доходы бюджета	24,933 (9,235)***	—
F	7,288	24,965
P	0,009	0,000
R ²	0,082	0,294
N	71	62

*** $p < 0,01$

Таблица 7

**Влияние уровня профессионализма на законодательно
установленный срок внесения бюджета**

	B	Beta	P	T
Профессионализм	10,527	0,542	0,000	4,996
F	24,965			
P	0,000			
R	0,542			
R ²	0,324			
Уточненный R ²	0,282			
N	62			

Таким образом, оказывается, что устанавливаемый ассамблеей срок внесения бюджета положительно связан с профессионализмом депутатов. Исходя из модели М1, можно сделать вывод о довольно слабой и также положительной связи между сроком и доходами бюджета, однако поскольку в модели М2 фактор доходов исключен, вероятно, это объясняется как раз опосредованной (через фактор профессионализма) связью двух переменных.

Значимых регрессионных уравнений для резервного фонда мне получить не удалось, т. е. у этого параметра нет значимой связи ни с одной из независимых переменных.

Для **отчетности** и процедуры **госзаказа** я приведу по одному регрессионному уравнению (см. Таблицы 8 и 9). Хотя полученные наилучшие модели для этих параметров слабы, альтернативные уравнения еще слабее.

Таблица 8

Факторы, объясняющие детализацию бюджетной отчетности

	В	Exp(B)	P	Wald
Специализация	1,791	5,995	0,015	5,874
Доходы бюджета	-1,426	0,240	0,047	3,953
Хи-квадрат	8,854			
Cox & Snell R ²	0,117			
N	71			

Таблица 9

**Факторы, объясняющие уровень требований
к государственному заказу**

	В	Exp(B)	P	Wald
Профессионализм	0,322	1,380	0,092	2,843
Год принятия закона	0,238	1,268	0,016	5,783
Хи-квадрат	9,586			
Cox & Snell R ²	0,143			
N	62			

Эти модели в целом повторяют уже обнаруженные взаимосвязи между экономическими и организационными факторами, с одной стороны, и содержанием законодательного регулирования -- с другой. В частности, можно заметить, что процедура отчетности становится более детализированной в регионах с более профессиональными составами ассамблей и менее детализированной в регионах-донорах. Детализация процедуры государственного заказа находится в прямой связи с фактором профессионализма и годом принятия закона о бюджетном процессе.

Эти уравнения в целом подтверждают зафиксированные взаимосвязи, хотя объясняют незначительную долю вариации параметров отчетности (около 12 %) и процедуры госзаказа (около 14 %).

В целом по итогам статистической проверки часть переменных -- «доходы бюджета», профессионализм ассамблеи, специализация комитета, год принятия закона о бюджетном процессе -- оказались значимыми и информативными параметрами. Они четко вписываются в построенную выше теоретическую схему и подтверждают ее. Две независимые переменные -- электоральная конкуренция и бюджетная обеспеченность -- оказались не значимыми.

В следующем параграфе дана более детальная интерпретация этих результатов, а также объясняется, почему часть высказанных гипотез подтвердилась, а другие были опровергнуты, и какое значение это имеет для последующего анализа.

5. Интерпретация полученных данных

Вначале прокомментирую основные гипотезы о влиянии политических, экономических и организационных факторов на содержание институционального выбора.

Политические факторы

Первая гипотеза состояла в том, что чем менее конкурентна политическая среда в регионе, тем менее ассамблея склонна ограничивать усмотрение губернатора. Проверка гипотезы статистическими методами результата не дала: переменная, отражающая результаты

выборов, не значима ни в одной регрессионной модели. Иными словами, согласно статистическим данным, интенсивность политического конфликта не оказывает существенного влияния на стремление ассамблеи ограничить полномочия губернатора в бюджетном процессе. Это наблюдение можно объяснить двояко.

С одной стороны, избранный для оценки интенсивности политического конфликта инструмент — электоральная статистика — возможно, слишком груб для получения адекватных оценок. Например, в 1999 году на выборах главы администрации Ленинградской области в достаточно серьезной борьбе победил Валерий Сердюков, получивший только 30,3 % голосов. По свидетельствам наблюдателей, неожиданной стала если не сама победа Сердюкова, то, во всяком случае, отрыв от ближайшего соперника Вадима Густова³³. Через три года Законодательное собрание области приняло закон о бюджетном процессе, и модель регулирования по этому закону получает всего 2 балла.

Но такая оценка как раз вписывается в теоретическую модель: к моменту принятия закона Сердюков уже консолидировал вокруг себя основных игроков на политической арене области. Показательно, что на следующих выборах, состоявшихся вскоре после принятия закона о бюджетном процессе, он получил уже около 56 % голосов.

Подобных деталей предложенное средство измерения не учитывает и, вероятно, вносит определенную погрешность в эмпирические данные. Но реалистичных и объективных альтернатив для статистической оценки политического конфликта в год принятия закона о бюджетном процессе нет.

С другой стороны, влияние уровня политического конфликта на интенсивность законодательных ограничений может быть действительно не очень сильным и статистически не значимым. Если губернатор победил на выборах с минимальным отрывом от ближайшего соперника и не пользуется в регионе серьезной поддержкой, то политический конфликт должен побуждать депутатов к попыткам жестко ограничить исполнительную власть. Но, к примеру, в Псковской области в ноябре 2000 года был принят закон о бюджетном процессе, который получает всего 1 балл (закон о государственных за-

³³ Драккина Т. Ленинградская область в сентябре 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 9.

купках принят не был). Между тем за две недели до этого на выборах губернатора области победил депутат Госдумы от ЛДПР Евгений Михайлов всего лишь с 28 % голосов.

Ни в течение первого (окончившегося в ноябре 2000 года), ни в течение второго губернаторского срока Михайлову не удалось выступить в качестве объединяющей для региона силы³⁴, и он постоянно сталкивался с оппозицией, в том числе в областном законодательном собрании. Однако последнее не предприняло никаких шагов к тому, чтобы ограничить полномочия Михайлова и подчиненных ему ведомств — во всяком случае, в сфере бюджетного процесса.

Конечно, логика институционального выбора не механистична и не предопределяет со стопроцентной точностью его результат. Однако случай Псковской области нельзя считать атипичным. Если посмотреть на приведенное выше распределение оценок модели регулирования, то можно увидеть, что единственный случай оценки 5 — Санкт-Петербург, который в момент принятия закона³⁵, безусловно, правомерно было бы отнести к регионам с высоким уровнем конфликта. Но все остальные оценки в выборке не превышают 3/8 от максимума; средний балл по выборке — 1,66.

Иными словами, даже если в регионе развивается острый политический конфликт между законодательной и исполнительной властью (а таких регионов в этом исследовании несколько), ассамблея в лучшем случае лишь частично реализует стратегию ограничения губернатора, а то и вовсе не полагается в бюджетном процессе на законодательные инструменты.

Политический конфликт не выливается в законодательную активность ассамблеи, вероятнее всего, потому, что вопросы распределения бюджетных средств и конкуренция за них оттесняют изначальные политические противоречия далеко на второй план. Это во многом связано со слабым политическим положением и с низкой

³⁴ Например, согласно проведенному в марте-апреле 1999 г. экспертному опросу, Михайлов занял в списке наиболее влиятельных политиков области шестое место, уступив, в частности, председателю областного собрания депутатов Юрию Шматову и его заместителю Геннадию Бубнову (*Охота В.* Псковская область в апреле 1999 года. Политический мониторинг. 1999. № 4).

³⁵ Имеется в виду закон о бюджетном процессе в редакции 2000 г.

степенью автономии региональных legislatures. Отказ от попыток существенно повлиять на бюджетную политику и продолжить политический конфликт в бюджетной сфере — одно из главных условий реального участия депутатов в разделе «бюджетного пирога». Поэтому в условиях формального и фактического доминирования исполнительной власти логика поведения ассамблей и уровень их потребности в законодательных инструментах влияния не могут существенно различаться для legislatures, лояльных исполнительной власти, и legislatures, конфликтующих с губернатором.

Политическое противостояние между ассамблеей и губернатором, конечно, может вылиться и в конфликт по поводу бюджета. Однако нет оснований предполагать, что этот бюджетный конфликт приведет к ужесточению самой бюджетной процедуры. Чтобы получить политические, экономические и другие выгоды, достаточно в нужное время и в нужной ситуации отклонить бюджет, сделав это событие основным вопросом региональной повестки дня. Немедленные политические дивиденды от изменения законодательства получить практически невозможно, так как для этого вначале необходимо изменить в свою пользу соответствующий закон (возможно, преодолев veto губернатора), а затем обеспечить его исполнение, но даже в этом случае нужный результат не гарантирован.

Экономические факторы

Вторая гипотеза заключалась в том, что чем более ограничены бюджетные ресурсы региона, тем больше ассамблея заинтересована в законодательном ограничении полномочий губернатора.

Анализ взаимосвязи модели регулирования с бюджетными показателями позволил в целом подтвердить эту гипотезу. Конечно, следует оговориться, что результаты принесло тестирование лишь одной из «экономических» переменных (доходы бюджета), две другие (бюджетная обеспеченность и диверсификация бюджетных расходов) в полученных моделях не достигли уровня значимости.

Это достаточно важные результаты. Что касается диверсификации расходов, то отсутствие значимости этого фактора подсказывает, что характер конкуренции за средства бюджета не зависит от того, насколько он диверсифицирован. Это, в свою очередь, может означать, что конкуренция эта в большей степени касается определенных

статей бюджета, уровень финансирования которых напрямую не связан с диверсификацией бюджета.

Что касается параметра бюджетной обеспеченности (т. е. объема расходов, приходящегося на душу населения), то здесь объяснение несколько иное. Вероятно, дело в том, что — как было отмечено выше — политика федеральных властей по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов смазывает изначальные различия (в одних случаях речь идет действительно о выравнивании, в других — о дополнительной поддержке лояльных регионов). Скажем, бюджетная обеспеченность в Самарской области на 2001 год составила 3699 руб. на душу населения. Самарская область в 2001 году являлась донором федерального бюджета, однако дотационная Кемеровская область вплотную приблизилась к ней по этому показателю (3611 руб.), а Псковская область, один из беднейших регионов европейской части России, даже опередила донора (4866 руб. в 2001 году).

Если так, то понятно, почему значимой оказалась переменная «доходы бюджета», фиксирующая, является ли регион донором. Эта переменная содержит больше информации об экономическом положении региона, которое действительно влияет на характер бюджетных взаимоотношений губернатора и legislatures и на характер институционального выбора. Как и предполагалось, взаимосвязь между доходами бюджета и детализацией регулирования отрицательна. Это касается как всей модели регулирования, так и уровня детализации бюджетной отчетности.

Теоретически, если финансовые ресурсы региона невелики, заинтересованность депутатов ассамблеи во влиянии на распределение этих средств должна расти. Это влияние — возможность как участвовать в формировании экономической политики, так и удовлетворять частные интересы. Добиться выделения средств на определенные цели значит поощрить избирателей или заинтересованные группы и в конечном счете добиться переизбрания³⁶.

Исходя из этого, чем более ограничены финансовые ресурсы региона, тем меньше шансов удовлетворить интересы всех депутатов,

³⁶ См.: *Bender B., Lott J.R.* Legislator Voting and Shirking: A Critical Review of the Literature // *Public Choice*. 1996. № 87. P. 67–100; *Cain B., Ferejohn J., Fiorina M.* The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge: Harvard University Press, 1997; и др.

избирателей, заинтересованных групп и чиновников исполнительной власти; т. е. возникает конфликт по поводу распределения средств. Поэтому в рамках этой аргументации в богатых регионах депутаты должны меньше беспокоиться о законодательных инструментах влияния на бюджет.

Так и получается: ассамблеи более богатых регионов проявляют меньше интереса к ограничению полномочий исполнительной власти. Это подтверждает высказанные ранее соображения, что на первый план здесь выходит логика партикулярных интересов (*rotk-barrel politics*). Если по поводу программ развития региона даже в самых богатых субъектах РФ возникают конфликты интересов, то для удовлетворения частных экономических интересов и интересов, связанных с переизбранием, бюджетных денег в этих регионах может быть вполне достаточно. Все депутаты ассамблеи могут распоряжаться довольно существенными суммами без ущерба для бюджета в целом³⁷. Эти вопросы решаются в ходе отлаженных неформальных, а иногда и формализованных процедур и уже не являются проблематичными (о том, как делят эти деньги, см. в следующих главах). Поэтому детализация законодательства теряет смысл.

И наоборот, если регион беден, то больше всего средств из бюджета направляется на поддержание жизнеобеспечения территории и поддержку муниципалитетов, и эта поддержка всегда будет связана с конфликтами — на все территории и на все группы избирателей средств не хватит. Поэтому в ход пойдут любые инструменты, позволяющие эффективнее контролировать бюджетные потоки. Так сумма частных потребностей может приводить к формированию законодательных ограничений, выгодных всем членам ассамблеи. И нетрудно увидеть здесь отмеченное Цебелисом смешение «продуктивной» и перераспределительной функции институтов³⁸, а также идею Барбары Геддес о законодательном регулировании как «орудии слабых»³⁹.

³⁷ Это прежде всего касается поддержки муниципалитетов и непосредственно избирателей.

³⁸ *Tsebelis G. Nested Games. P. 103–104.*

³⁹ *Geddes B. Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America // Institutional Design in New Democracies / Ed. by A. Lijphart, C. Waisman. Boulder, CO: Westview Press, 1996. P. 18–19.*

Организационные факторы

Третья гипотеза состояла в том, что чем более развита организационная база ассамблеи, тем более депутаты стремятся к ограничению полномочий губернатора. В ходе статистического анализа эта гипотеза подтвердилась, причем значимость регрессионных коэффициентов оказалась довольно высокой.

Объяснения взаимосвязи между профессионализмом и специализацией бюджетного комитета, с одной стороны, и характеристиками модели регулирования — с другой, вполне прозрачны. Депутаты, работающие на профессиональной основе, заинтересованы в том, чтобы принимать реальное участие в рассмотрении бюджета и подготовке поправок, контролировать процесс исполнения бюджета и ход размещения государственного заказа. Они и переходят на постоянную работу в законодательное собрание именно в силу того, что намерены активно участвовать в доработке финансовых планов, а то и отслеживать результаты исполнения.

Такие депутаты, по идее, заинтересованы в том, чтобы установить более ранний срок для внесения проекта бюджета, увеличивая для себя время на его рассмотрение и доработку, регламентировать процедуру бюджетной отчетности и государственных закупок, что позволяет владеть информацией о фактическом распределении бюджетных средств. Чем больше таких депутатов в законодательном собрании, тем выше вероятность, что будут приняты более детализированные законы.

Напротив, если основная масса депутатов работает на непостоянной основе, физически находясь в сельских муниципалитетах или на крупных региональных предприятиях, то они реализуют свои полномочия от случая к случаю. В основном их задача заключается в том, чтобы добиться трансфертов для своей территории, льгот для своего предприятия, пролоббировать иные локальные интересы при принятии решений исполнительной властью. Для таких депутатов более детальные и жесткие по отношению к губернатору правила бюджетного процесса не имеют особой ценности. Следовательно, **чем выше число депутатов, работающих на неосвобожденной основе, тем меньше шансов на утверждение бюджетной процедуры в более детальном варианте.**

Взаимосвязь между специализацией комитета и детальностью бюджетной процедуры имеет несколько другой характер. Специализация бюджетного комитета — показатель общей организационной автономии ассамблеи. Если законодательный орган может позволить себе создать комитет, занимающийся исключительно бюджетно-налоговыми вопросами, то выше шанс, что ассамблея сможет отстоять свою позицию по детализации бюджетной процедуры. Существование специализированного комитета по бюджету часто свидетельствует, что ассамблея в целом имеет достаточно сильную комитетскую структуру и более качественно прорабатывает законы, чем легислатуры с неспециализированными комитетами.

Выше было отмечено, что переменные, фиксирующие развитие организационной базы ассамблеи, связаны с переменными, отражающими объем бюджетных ресурсов. Сама по себе связь уровня доходов бюджета с организационным развитием ассамблеи особых сомнений не вызывает. Действительно, возможность содержать депутатов, работающих на профессиональной основе (а это означает, что депутату выплачивается зарплата, предоставляется служебный автомобиль, оплачиваются командировки, расходы на работу аппарата, труд помощников и т. п.), зависит от финансовой состоятельности региона. То же самое касается и комитетской структуры: чем больше специализированных комитетов, тем больше в законодательном органе постоянных сотрудников, тем выше организационные расходы и т. д.

Но есть и другой фактор, не менее важный: число депутатов, работающих на профессиональной основе, определяется не директивным путем, а исходя из интересов самих членов ассамблеи. В «богатых» регионах, где бюджетная политика не ограничивается удовлетворением текущих потребностей, депутаты должны быть более заинтересованы в работе над бюджетом. Кроме того, сама работа над проектом бюджета усложняется, растет число статей, программ, финансируемых объектов и т. п. Исходя из этих двух обстоятельств, число профессиональных позиций в составе законодательного органа должно расти.

Также вполне разумно предположить, что депутаты, работающие на непостоянной основе, скорее стремятся к удовлетворению локальных потребностей своих округов и избирателей, конкретных заинтересованных групп. И напротив, члены ассамблеи, работающие

на профессиональной основе, теоретически должны чаще конкурировать между собой и оппонировать исполнительной власти в связи с реализацией программ развития региона.

Год принятия закона о бюджетном процессе тоже вполне закономерно влияет на детальность регулирования. С одной стороны, с годами происходит накопление опыта законотворческой работы, расширяется доступ к образцам нормативных актов по той же тематике, действующих в других регионах, сам закон о бюджетном процессе проходит определенную шлифовку практикой. С другой стороны, с течением времени развивается и усложняется комитетская структура ассамблеи, а также несколько растет число депутатов, работающих на постоянной основе.

Учитывая все сказанное, можно составить «идеально-типичскую» таблицу (Таблица 10), которая продемонстрирует возможные сочетания организационных и экономических факторов и их законодательные результаты.

Эта схема позволяет объяснить, почему во всех случаях из выборки детализация регулирования далека от максимальной. Чаще всего, как уже отмечалось, региональные законы не разрабатываются с нуля, а полностью или частично заимствуются из законодательства других регионов или федеральных законов — в данном случае из Бюджетного кодекса РФ. Процесс законотворчества во многом сводится к экспертизе положений взятого за образец текста, внесению поправок и уточнений.

Если законодательный орган состоит из профессионалов, имеет сильные комитеты, может привлекать к комплексной юридической и экономической экспертизе законопроектов собственных или внешних специалистов, то изменения могут быть достаточно детальными и системными, увязанными между собой. Но если организационная и информационная поддержка работы ассамблеи невелика, то внимание депутатов и сотрудников ассамблеи будет обращено на отдельные частные моменты, а не на системное усовершенствование бюджетного процесса. В большинстве случаев у региональных ассамблей отсутствует либо установка на ограничение, либо необходимые организационные возможности. Поэтому они нечасто преследуют стратегию ограничения исполнительной власти или, во всяком случае, реализуют ее не до конца.

Таблица 10

**Влияние экономических и организационных факторов
на результат законодательного регулирования**

	Высокий уровень профессионализма ассамблеи, специализированный бюджетный комитет	Низкий уровень профессионализма ассамблеи, неспециализированный бюджетный комитет
Регион с высоким уровнем бюджетной обеспеченности (регион-донор)	Законотворчество направлено прежде всего на оптимизацию работы депутатов, а ограничение губернатора оказывается побочным эффектом.	Законотворчество во многом произвольно, установки на ограничение губернатора нет, и возникновение таких ограничений маловероятно.
Регион с низким уровнем бюджетной обеспеченности (дотационный регион)	Теоретически законотворчество направлено на максимальное ограничение губернатора. В действительности такое сочетание экономических и организационных факторов практически не встречается*.	Законотворчество направлено на ограничение губернатора, но в силу низкого профессионализма ограничения не носят системного характера.

* До объединения Камчатской области и дотационного Корякского автономного округа в 2007 году все депутаты Думы Корякского АО работали на постоянной основе (статья 36 Устава Корякского автономного округа). Дума была довольно сильным для России представительным органом — она утверждала в должности вице-губернаторов и выражала им недоверие, заметно ограничивала полномочия губернатора округа. Однако с профессионализмом депутатов дела обстояли не так хорошо. «Качество работы Думы КАО вызывает большие сомнения и зачастую носит митинговый характер, когда принимаются решения и заявления по всем поводам, в том числе не имеющим к КАО никакого отношения, — писал эксперт по региональной политике Александр Кынев. — Законы зачастую принимаются без серьезной юридической проработки, исходя из политических и конъюнктурных соображений, часто даже с орфографическими ошибками. В 1995–2000 Думой КАО второго созыва было принято 3 103 нормативных акта. 136 из них опротестовано прокуратурой округа в связи с содержащимися в них проти-

воречиями с федеральным законодательством. В Думе КАО третьего созыва ситуация стала еще более неблагоприятной» (*Кынев А.В.* Выборы Думы Корякского округа 19 декабря 2004: электоральные эксперименты на фоне тотального кризиса систем ЖКХ // Фонд развития информационной политики (http://www.frip.ru/new/analytic/statyi/kinev_vibory_dumy_koryak_okruga.html)). Что касается вопросов именно бюджетной политики, то соответствующий комитет Думы специализированным назвать нельзя — помимо бюджета, его члены занимались также всеми остальными вопросами экономической политики. Да и в целом, учитывая, что в Думе в общей сложности работало лишь 12 депутатов, вряд ли законодательный орган мог посвятить действительно много времени и усилий проработке бюджетных статей.

УСЛОВИЯ ТОРГА: ПРОЦЕДУРА РАССМОТРЕНИЯ И СОГЛАСОВАНИЯ БЮДЖЕТА

1. Институты бюджетного торга между законодательной и исполнительной властью

Если институциональный и политический контекст взаимодействия губернатора и ассамблеи мешает целенаправленно реализовать стратегию ограничения, должен быть другой выход. Как показал анализ бюджетных взаимоотношений в регионах, рассмотрение и утверждение бюджета можно рассматривать не просто как пошаговую работу над проектом, но как соглашение: ассамблея — точнее, наиболее влиятельные депутаты и депутатские группы — отказывается от активного вмешательства в бюджетную политику в обмен на возможность распоряжаться некоторой долей средств бюджета. Т. е. исполнительная власть расплачивается с депутатами за беспрепятственное утверждение общей структуры бюджета.

Разумеется, схема соглашения не всегда одна и та же. В одном случае оно складывается очень просто: исполнительная власть в ходе консультаций закладывает в бюджет определенные ассигнования в интересах депутатов. В другом — требуется процедура формальных возражений, когда депутаты публично заявляют о несогласии с проектом бюджета и таким образом добиваются перераспределения средств между округами или между региональным бюджетом и округами. В третьем случае ассамблея может повлиять и на финансирование по другим статьям. Наконец, иногда согласия достичь не удастся, и возникает ситуация бюджетного конфликта.

Конечно, такое соглашение выступает скорее рамочным условием торга, и оно может меняться в зависимости от соотношения сил губернатора и ассамблеи, политической ситуации и т. д. Однако в целом доминирование исполнительной власти и недостаточная автономия законодательной задают потребность в явных или неявных договоренностях такого рода.

Чаще всего подобные соглашения не формализованы и недостаточно проговорены, чтобы считать их устойчивыми институтами. Ассамблея просто воздерживается от детализации бюджетного процесса, не идет на прямой конфликт и не отклоняет бюджет. Губернатор же дает депутатам возможность определить направления некоторых ассигнований. Это может происходить как в индивидуальном порядке, так и в процессе торга с ассамблеей в целом или ее представителями в согласительной комиссии.

Но иногда складывается устойчивая практика перераспределения средств, которая повторяется из года в год, и в некоторых случаях депутаты предпочитают ввести ее в определенные формальные рамки, закрепляя за собой право на часть бюджетных средств. Вот яркий пример.

В Санкт-Петербурге при губернаторе Анатолии Собчаке в бюджете формировались резервные фонды депутатов, которые поровну распределялись между членами ассамблеи и могли расходоваться по их решению на нужды округов. Общий объем этих фондов — 2 % городского бюджета (по 0,04 % каждому депутату) — и порядок их включения в бюджет закрепляла глава 2 закона «Об основах бюджетного процесса в Санкт-Петербурге», озаглавленная «Предложения депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга при составлении проекта бюджета Санкт-Петербурга».

Когда вступил в силу Бюджетный кодекс РФ, запрещающий резервные фонды представительных органов, нормы об их обязательном создании были исключены из городского закона по требованию прокуратуры. Однако депутатские резервные фонды к тому времени превратились в устойчивый институт. Городская администрация уже не подвергала сомнению целесообразность выделения таких фондов, они считались заслуженной прерогативой ассамблеи. Это, кстати, можно рассматривать как признание за законодательным органом определенной автономии. Автономии можно даже измерить: это 2 % от полного контроля над бюджетной политикой.

Институт резервных фондов был легитимирован и электоральными средствами: «выгодополучатели», то есть публика, были хорошо осведомлены о подобной практике финансирования. Например, в одном из округов Санкт-Петербурга, где в 1994 году из-за неявки избирателей не был избран депутат Законодательного собрания, сформировался актив общественности, посчитавшей несправедливым, что округ лишен поддержки из депутатского резервного фонда (любопытно, был ли этот факт в сознании избирателей связан с неявкой, пришли ли они к выводу, что следующие выборы лучше не пропускать?). Активисты обратились с жалобой в законодательный орган, который в ответ принял постановление, предлагавшее администрации города рассмотреть вопрос о повторных выборах в округе¹.

Конструкция резервных фондов вызывала интерес и у законодательных собраний других регионов, а депутат Государственной Думы РФ от Санкт-Петербурга Галина Старовойтова лоббировала (правда, безуспешно) идею о введении таких фондов в составе федерального бюджета.

Поэтому формальный запрет на создание резервных фондов асамблеи отнюдь не привел к их упразднению. Они возникали в бюджетном процессе все в новых и новых облициях. Вместо «резервных фондов» появилась «коллективная поправка» к бюджету, которую затем также называли «пакетной» или «комиссионной»: депутаты вносили свои «предложения» по распределению 2 % бюджета одним пакетом. Так средства на нужды депутатских округов распределялись уже не в виде резервного фонда, а непосредственно в составе бюджета². Даже в ситуации острого конфликта с законодательным собранием губернатор Владимир Яковлев угрожал блокировать коллективную поправку, но лишь угрожал — эта практика ни разу не была при нем нарушена. Новый губернатор Валентина Матвиенко, вступив в должность летом 2003 года, предпочла сохранить коллективную поправку³.

¹ Драккина Т. Санкт-Петербург в декабре 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 12.

² Михайличенко Б. Депутатская доля // Московские новости. 2002. № 40.

³ Драккина Т. 1) Санкт-Петербург в ноябре 1997 года // Политический мониторинг. 1997. № 11; 2) Санкт-Петербург в октябре 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 10; Бюджет Петербурга принят во

В следующем году Матвиенко заявила, что в бюджете 2005 года коллективной поправки не будет. Однако соглашение вновь выплыло на поверхность в формате адресных социальных программ. Губернатор публично предложила депутатам участвовать в составлении этих программ с выделением ассигнований конкретным общественным организациям, на ремонт домов, благоустройство территории и т. д. В общей сложности депутатам достались те же 2 % расходной части бюджета. В обмен на это во втором чтении собрание утвердило только те поправки в проект бюджета, которые были заранее согласованы с городской администрацией⁴.

Эта же практика сохранилась и при составлении проекта бюджета 2006 года, хотя председатель законодательного собрания и представители администрации утверждали, что никаких коллективных поправок в новом бюджете не предусмотрено, и в последующие годы. В 2009 году с учетом секвестра всего бюджета коллективная поправка составила порядка 4 млрд руб. (вначале планировалось 6 млрд).

Интересна, однако, другая перемена: поскольку с 2007 года выборы в Законодательное собрание Петербурга проводятся только по партийным спискам, потребность депутатов в поддержке конкретных округов снижается. Тем не менее коллективная поправка сохранилась, но с 2009 года эти средства стали распределять неравномерно: количество средств на депутата стало зависеть от фракции. При средней сумме на депутата в 120 млн руб. членам фракции «Справедливая Россия» предлагалось по 110 млн, депутатам от ЛДПР — по 105 млн, а от КПРФ — всего по 68 млн (от которых ряд депутатов отказались). Соответственно, депутаты доминирующей в ассамблее партии «Единая Россия» получили по 138 млн на человека⁵. (Впрочем,

втором чтении с увеличением доходов и расходов // Информационное агентство «Росбалт». 2003. 12 ноября.

⁴ *Пушкарьская А.* Депутаты все-таки сумели прибавить в своих расходах // Коммерсантъ СПб. 2004. 18 ноября.

⁵ На «коллективную поправку» депутатам ЗакСа Петербурга выделили 6 млрд рублей, но объем средств у них будет разный // ЗакС.ру. 2008. 29 октября (<http://www.zaks.ru/new/archive/view/51676>); Объем «депутатской поправки» сокращается вместе с бюджетом Петербурга // ЗакС.ру. 2009. 2 февраля (<http://www.zaks.ru/new/archive/view/53939>).

следует упомянуть, что и раньше резервные фонды особенно нелояльных депутатов могли не профинансировать, ссылаясь на недостаток средств в доходной части бюджета.)

При достаточной фракционной дисциплине такая перемена понятна: зачем расходовать лишние средства на оппозицию, если партия власти способна и так провести через парламент нужные исполнительной власти законы? Но примечательно, что коллективная поправка сохранилась, пусть даже в таком виде. Это означает, что исполнительная власть и лояльное ей руководство регионального парламента предпочитают заранее сгладить возможный конфликт и избежать бунта обделенных депутатов.

Резервные фонды и коллективные поправки гарантировали и **гарантируют определенную устойчивость политического процесса**. Если бы подобных механизмов вознаграждения депутатов не было, постоянный конфликт между городской администрацией и ассамблеей и стремление последней постоянно демонстрировать свою независимость могли бы привести к ступору законодательной деятельности⁶. В середине 2000-х годов шансы на это были не очень велики, но в 1990-е ситуация часто была близка к патовой.

Похожие механизмы институционализации торго, хотя и менее проработанные, вводились и в других региональных законах. Так, например, статья 66 закона «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Приморском крае», введенная в редакции закона от 15.06.2004 (сам закон принят еще в 1997 году), называется «Реализация наказов избирателей депутатам». В этой статье предусмотрено, что законодательное собрание края заранее утверждает сумму средств для реализации «наказов избирателей» (в расчете на каждый округ) и направляет соответствующее постановление в администрацию края для учета при подготовке бюджета. Эта сумма выделяется в проекте бюджета отдельной строкой.

В ходе второго и третьего чтения комитет по бюджету собирает предложения депутатов и готовит «пакетную поправку» — сводную таблицу «наказов». Эта «пакетная поправка» ставится на общее голосование во втором и третьем чтении. При планировании бюджета 2009 года на наказы избирателей выделялось 800 млн рублей — при-

⁶ *Haggard S., Kaufman R. The Political Economy of Democratic Transitions. P. 165.*

мерно 1,6 % от общего объема расходов⁷. Эти средства должны были пойти на дорожное строительство и социальные нужды.

Правда, единообразия не было и здесь: например, депутат Галина Медведева (фракция партии «Свобода и народовластие») жаловалась, что не может попасть с наказами избирателей на прием к губернатору, который «общается только с депутатским генералитетом»⁸. Это и понятно: обязанность исполнительной власти учитывать предложения депутатов формально закрепить невозможно, это противоречило бы Бюджетному кодексу. А проводить консультации, встречи и т. д. никто не запрещает — только результат не гарантирован.

Пакетные и коллективные поправки представляют собой вариант того, что в законодательной практике США называется «omnibus bill». Это законодательный акт, в который собраны разрозненные вопросы социальной и экономической политики, объединенные лишь одним: каждый депутат лоббирует принятие «своей» части закона и в обмен на это поддерживает предложения, выдвинутые всеми остальными. Закрепление в законодательстве институтов торго вполне закономерно для ситуации, когда предмет торговли однороден (бюджетные ассигнования на социальные и муниципальные нужды), соглашения носят кратковременный характер (связаны с разовым распределением средств) и касаются достаточно большой группы участников — депутатов⁹.

Практика финансирования наказов избирателей существует также, к примеру, в Московской области¹⁰. В большинстве региональных законов столь явно «партикулярных» законодательных конструкций нет. В ряде случаев это означает, что практика создания резервных фондов продолжает развиваться, но речь идет о нефор-

⁷ Бондаренко А. Умножение и вычитание // Российская газета — Приморский край. 2008. 3 октября.

⁸ Дробышева И. Бюджетное меню // Российская газета — Приморский край. 2008. 20 ноября.

⁹ См.: Shepsle K.A., Weingast B.R. 1) Political Preferences for Pork Barrel: A Generalization // American Journal of Political Science. 1981. № 25. P. 96–111; 2) When Do Rules of Procedure Matter? P. 215.

¹⁰ Депутаты даже отчитываются перед избирателями по каждому пункту финансирования. См., к примеру, сайт депутата Московской областной Думы Владимира Алексеева: <http://www.alekseew.ru/docs/tpl/doc.asp?id=782>.

мальной институционализации. Очевидно, что Бюджетный кодекс сдерживает развитие подобных законодательных механизмов, а изобретательной юридической техники, которую продемонстрировали депутаты из Приморского края, многим недостает.

Например, в Мурманской области бюджет на 2006 год был утвержден в первом чтении 11 ноября 2005 года, в третьем и окончательном чтении — 22 декабря. Основные показатели (доходная и расходная часть) между этими чтениями не изменились, но в ходе второго чтения поступило около 200 поправок, касающихся перераспределения средств, и большая часть этих поправок была поддержана депутатами. В основном поправки касались финансирования здравоохранения и образования, а также распределения финансовой помощи муниципалитетам¹¹.

Однако, как сообщила газета «Наша версия», в ходе второго чтения депутаты могли распределить средства в пределах квоты (около 3,3 млн рублей на члена ассамблеи) по своему усмотрению. Часть этих квот и была направлена, например, на развитие здравоохранения. В то же время другие представленные администрацией поправки по распределению средств (на общую сумму 116 млн рублей) были приняты без обсуждения, в «пакетном» режиме¹². Впервые подобный механизм был опробован в регионе при принятии бюджета на 2005 год. Тогда шла речь о суммах в размере 2,5 млн рублей на депутата, которые называли «депутатским резервом».

В других случаях отсутствие законодательных положений, закрепляющих торг, говорит о том, что региональные органы власти не смогли или не захотели достичь стабильного и долгосрочного соглашения по вопросам бюджетной политики. Формирование и законодательное оформление такого соглашения возможно в тех случаях, когда законодательный орган обладает достаточной, но не слишком высокой степенью автономии от исполнительного и не находится в состоянии тотальной войны с последним. Там, где законодательная власть фактически подчинена и подконтрольна исполнительной, речь уже идет не о соглашении, а об отношениях патрона и его клиенты.

¹¹ См.: Бюджет Мурманской области на 2006 год принят во втором чтении // ИА REGNUM. 2005. 12 декабря.

¹² Иванова Е. С широко закрытыми глазами // Наша версия. 2005. 15 декабря.

Там, где автономия законодательного органа достаточно велика, подобное соглашение теряет смысл уже для самой легислатуры, поскольку в ходе бюджетного процесса она способна добиться большего (для России это случай гипотетический). А там, где конфликт между ветвями власти слишком обострился, соглашение невозможно, так как ни одна сторона не готова пойти на компромисс и принять на себя сколько-нибудь долгосрочные обязательства.

2. Механизм согласительной комиссии

В регионах, где нет условий для устойчивого (и тем более формализованного) соглашения о правилах распределения бюджетных средств, законодательные органы могут использовать другие юридические механизмы, облегчающие процесс торга, но не вводящие его в конкретные рамки. В первую очередь это вариации на тему механизма согласительной комиссии, который позаимствован из федеральных законов о бюджетном процессе (а в эти акты он перекопирован из зарубежной практики).

Согласительная комиссия обычно создается в тех случаях, когда между исполнительной властью, представившей проект бюджета, и ассамблеей возникли существенные разногласия по распределению бюджетных средств. Она состоит из равного количества представителей губернатора и законодательного органа. Иногда в комиссию включаются и представители муниципалитетов региона с правом решающего или совещательного голоса.

Общепринятая процедура начинается так: вместо того, чтобы просто отклонить проект и вернуть его на доработку губернатору, законодательный орган передает бюджет на рассмотрение согласительной комиссии. Она рассматривает все спорные вопросы, возникшие при обсуждении проекта бюджета. Типичный повод передать проект в согласительную комиссию — желание депутатов увеличить общий объем расходов, чего они во многих регионах без разрешения губернатора сделать не могут.

Решение согласительной комиссии обычно должно быть достигнуто путем консенсуса. Представители каждой стороны большинством голосов определяют решение по каждому вопросу (если в про-

цессе участвуют муниципалитеты, все они выступают как одна сторона, а не каждый сам за себя). Вопрос считается согласованным, если итоговые мнения всех сторон совпали. Поэтому если решения согласительной комиссии обязательны для ассамблеи, необходимость получить разрешение согласительной комиссии автоматически означает необходимость согласовать изменения бюджета с губернатором.

Согласительная комиссия теоретически должна облегчить нахождение компромисса между двумя ветвями власти по общим вопросам бюджетной политики. Однако механизм ее работы можно урегулировать так, что он будет облегчать практику торга по частным вопросам, который и выйдет на первый план.

Прежде всего в законе можно записать правило, что согласование спорных вопросов проходит не по принципу «одна сторона — один голос», а по принципу «один член комиссии — один голос», т. е. по большинству голосов членов комиссии. Такой порядок закреплён в ряде региональных законов¹³, и он ставит в привилегированное положение тех депутатов, которые смогли добиться назначения в согласительную комиссию, а остальных выводит из процесса торга. Это выгодно исполнительной власти, поскольку договариваться нужно уже не с большинством ассамблеи, а с одним, двумя или тремя депутатами. Такая конструкция также препятствует формированию согласованной позиции ассамблеи — уже не обязательно, чтобы представители легислатуры пришли к единому мнению, — и провоцирует конфликты между депутатами, вполне в духе принципа «разделяй и властвуй».

Фактически это удобная основа для сговора руководства ассамблеи с исполнительной властью. Но чтобы этот механизм действительно заработал, необходимо закрепить значимость самой согласительной комиссии. Нужно либо определить, что характеристики бюджета могут изменяться ассамблеей только с санкции согласитель-

¹³ Например, в законе Астраханской области от 23.10.2001 № 46/2001-ОЗ, в законе Вологодской области от 29.03.2002 № 772-ОЗ, в законе Санкт-Петербурга от 18.09.1998 № 200-39 (в редакции от 23.10.2000), в законе Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 28.12.2000 № 19-окз, в законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 10.11.2002 № 58-ЗАО, в законе Ярославской области от 23.04.2001 № 19-з.

ной комиссии (само по себе это законодательное правило, кстати, регулярно используется в отношении основных характеристик бюджета — доходов, расходов, дефицита¹⁴), либо установить, что решение согласительной комиссии не подлежит изменению и может лишь быть в общем порядке отклонено.

Все это довольно сложно, а главное, выгодно только самым влиятельным депутатам, которые уверены, что их непременно назначат в согласительную комиссию. Большинству членов собрания схема эта заведомо невыгодна, и они, скорее всего, будут сопротивляться ее утверждению. Действительно, как показывает анализ региональных законов, используется она лишь в единичных случаях¹⁵.

А можно ли урегулировать деятельность согласительной комиссии так, чтобы она приносила конкретную выгоду большинству депутатов — подобно тому, как выгодна схема с коллективной/пакетной поправкой? Похоже, что таких способов нет. Конечно, механизм согласительной комиссии в целом удобен для депутатов, поскольку он позволяет вести переговоры с исполнительной властью на совершенно легальных основаниях и добиваться компромисса, определенных уступок. Именно поэтому ассамблеи некоторых регионов (например, Государственный совет Республики Коми, Самарская губернская дума и Государственная дума Томской области) устанавливают правило, что закон о бюджете после или даже до утверждения его в первом чтении автоматически передается в согласительную комиссию.

Однако напрашивается и необходимость заблокировать вариант, когда руководители законодательного собрания за закрытыми дверями вместе с представителями губернатора достигают невыгодного для других депутатов соглашения. Проще всего определить, что решение согласительной комиссии не является окончательным, и что за законодательным органом остается последнее слово (как по вопро-

¹⁴ См., например, закон Владимирской области от 24.11.2000 № 82, закон Нижегородской области от 08.10.2001 № 207-З, закон Приморского края от 19.06.1997 № 86-КЗ.

¹⁵ Такая конструкция закреплена в законе Воронежской области от 15.10.2002 № 67-ОЗ, причем законодательному органу запрещено изменять решение согласительной комиссии именно о трех основных характеристиках бюджета. Остальные же параметры, как следует из закона, легислатура все же может корректировать.

сам, не согласованным комиссией, так и по тем, по которым согласие было достигнуто). Если механизм согласительной комиссии работает именно так, то он должен максимально устраивать депутатов. С одной стороны, это дает некоторые рычаги давления на исполнительную власть, с другой — результаты совещаний в согласительной комиссии обязательны для ассамблеи лишь в той мере, в какой она этого пожелает. Этот вариант встречается в региональных законах довольно часто¹⁶.

Но бюджетная процедура может одновременно с этим предусматривать, что все (или наиболее существенные) изменения, какие ассамблея вносит в проект бюджета, должны быть обязательно согласованы с исполнительной властью. Тогда играть с «настройками» согласительной комиссии особого смысла не имеет. Как правило, этот вопрос в региональных законах урегулирован следующим образом.

Один вариант: прямо оговаривается, что в первом, втором и последующих чтениях ассамблея не может изменять общий объем доходов и дефицит бюджета (а значит, и объем расходов) без положительного заключения губернатора¹⁷. Другой вариант: в первом чтении законодательный орган либо утверждает основные характеристики бюджета (доходы, расходы, дефицит) в предложенном виде, либо отклоняет бюджет в целом. А во втором и последующих чтениях эти характеристики, однажды уже утвержденные, менять нельзя¹⁸.

Эти варианты несколько различаются, но с точки зрения депутатов ассамблеи они приводят к приблизительно одинаковому результату: невозможности в одностороннем порядке изменять те или иные показатели бюджета (кстати, нередко используются обе нормы одновременно — видимо, чтобы уже наверняка заблокировать эту возможность). Предельный, хоть и не часто используемый вариант — любые изменения бюджета должны быть согласованы с исполнительной властью¹⁹.

¹⁶ См., например, законы Орловской области от 27.06.2005 № 518-ОЗ, Сахалинской области от 18.07.2000 № 199 и многие другие.

¹⁷ См., например, закон Ленинградской области от 26.09.2002 № 36-оз и др.

¹⁸ См. закон Кемеровской области от 21.06.2001 № 57-ОЗ и др.

¹⁹ См., в частности, законы г. Москвы от 06.09.1995 № 17 и Свердловской области от 25.11.1994 № 8-ОЗ. Впрочем, если выходить за рамки принятой во всех российских регионах модели, в которой ассамблее

3. Влияние политических, экономических и организационных факторов на процедуру рассмотрения бюджета

В региональных законах о бюджетном процессе встречаются все описанные выше законодательные конструкции и ограничения; их конкретный набор варьируется от закона к закону. Если содержание законодательных ограничений, накладываемых на исполнительную власть, зависит (как показала статистика) прежде всего от уровня бюджетных доходов в регионе и организационных возможностей ассамблеи, то эти или связанные с ними факторы, вероятно, должны влиять и на урегулирование процедуры рассмотрения бюджета в законодательном органе.

Уровень детализации регулирования в региональных законах я оценивал, исходя из концепции ограничения свободы действий исполнительной власти. Предполагалось, что такие ограничения позволяют ассамблее расширять собственные полномочия, и наоборот. Процедуру рассмотрения бюджета тоже можно исследовать в этом контексте, но уже с точки зрения ограничений, накладываемых на сам законодательный орган. Ведь если в процессе подготовки и исполнения бюджета ключевую роль играет исполнительная власть, то

принадлежит исключительная prerogative окончательного утверждения бюджета, то возможны и еще более жесткие по отношению к законодательному органу нормы. Например, в ряде штатов США, а также и на федеральном уровне с 1996 года закреплено право постоянного президентского вето, в соответствии с которым глава исполнительной власти вправе исключать из бюджета отдельные расходные статьи уже после его принятия и утверждения ассамблеей. Впоследствии, правда, Конгресс утвердил дополнительное правило, согласно которому законодательный орган может отменить эти решения президента, но последний, в свою очередь, может наложить вето на это решение ассамблеи (см.: *Травкина Н.М.* Современные особенности законодательного бюджетного процесса в США: Аналитическая записка. М.: Институт США и Канады РАН, 1998). Тот факт, что ни в одном российском регионе такие экзотические правила не применяются и не применялись даже в отсутствие жестких федеральных рамок, лишний раз свидетельствует о том, что региональные законодательные акты разрабатываются в основном путем копирования близких аналогов.

в процессе рассмотрения центральным актором становится власть законодательная. В то же время базовая предпосылка, что ограничение прав ассамблеи означает расширение полномочий губернатора, и наоборот, сохраняется.

Исходя из этого, зависимую переменную для оценки процедуры рассмотрения бюджета можно описать и операционализировать через наличие или отсутствие законодательных ограничений, проанализированных в этом параграфе²⁰. Ключевое из них — обязательная санкция (или право вето) губернатора на изменение основных характеристик бюджета или любых его статей. Введение такого ограничения нивелирует значение любых мер по урегулированию порядка работы согласительной комиссии (впрочем, таких случаев в выборке всего 3).

Если вето губернатора на изменение проекта бюджета никак не урегулировано в законе, то на первый план выдвигается механизм согласительной комиссии. Однако если проект бюджета передается в нее автоматически, и само решение комиссии не может быть изменено (а только принято или отклонено в целом) ассамблеей, ситуация аналогична губернаторскому вето. В некоторых регионах, кстати, предусмотрено, что решение согласительной комиссии передается губернатору, и уже последний вносит его на рассмотрение законодательного собрания, т. е. авторы законов вполне осознавали смысл этой конструкции.

Если вето губернатора не урегулировано, решение согласительной комиссии ассамблея менять не может (может только принять в целом или отклонить), но согласительная комиссия назначается только по усмотрению законодательного органа, налицо гораздо более мягкий вариант: ассамблея может избежать согласования корректив с губернатором и, следовательно, вносить изменения самостоятельно. Наконец, самый выгодный для законодательного органа вариант — когда закон не предусматривает губернаторского вето, а согласительная комиссия назначается только по решению ассамблеи, причем итоговое решение комиссии опять выносится на рассмотрение ассамблеи и не обязательно для нее.

²⁰ Здесь я частично использую уже упомянутую выше модель, разработанную Мэтью Шугартом и Джоном Кэри для оценки форм правления (см. предыдущую главу).

Отсюда понятно соотношение моделей регулирования по объему ограничений для законодательного собрания. Этот объем я буду измерять в баллах (см. Таблицу 11).

Таблица 11

Процесс рассмотрения бюджета: модели регулирования

Законодательный вариант	Баллы
Ассамблея не может изменить никакие характеристики бюджета без согласия губернатора/согласительной комиссии	3
Ассамблея не может изменить объем доходов, дефицит, объем расходов бюджета без согласия губернатора/согласительной комиссии	2
Согласительная комиссия назначается по решению ассамблеи, но решение комиссии может быть либо принято в целом, либо отклонено	1
Согласительная комиссия назначается по решению ассамблеи, и решение комиссии может быть изменено на заседании ассамблеи	0

Стоит также учесть еще одну конструкцию, которая может вводиться параллельно с уже перечисленными: ограничение на повторное отклонение закона о бюджете. В законе о бюджетном процессе может быть закреплено, что после прохождения определенных этапов процедуры ассамблея уже не вправе вернуть закон в исполнительный орган, или что такое возвращение должно быть увязано с выражением недоверия исполнительной власти. Очевидно, что и такие правила сокращают автономию ассамблеи, ограничивая применение ее главного козыря в бюджетной игре. Поэтому наличие в региональном законе такого правила будет добавлять к общей оценке ограничений еще 1 балл.

Таким образом, зависимая переменная может варьироваться от 0 до 4, где 4 балла будут получать ассамблеи с наименьшим уровнем формальной автономии. Рассмотрим зависимость этой переменной от использованных выше факторов (политических, экономических и организационных). Для этого я провел статистическое исследование методом регрессионного анализа. В связи с тем, что зависимая переменная является ранговой, применялась логистическая регрес-

сия. В ходе тестирования была получена только одна значимая регрессионная модель, параметры которой приводятся в Таблице 12.

Таблица 12

**Влияние уровня профессионализма
на модель рассмотрения бюджета**

	B	Exp(B)	P	Wald
Профессионализм	0,795	2,214	0,013	6,209
Хи-квадрат	12,216			
Cox & Snell R ²	0,324			
N	62			

Сила этой модели не очень велика, но все же она объясняет (приблизительно) около трети вариации зависимой переменной. Как видно из цифр, политические, экономические и большинство организационных факторов не оказывают значимого влияния на уровень ограничений ассамблеи. Единственная переменная, влияющая на этот показатель — уровень профессионализма депутатов. И связь здесь положительная: чем выше профессионализм, тем больше ограничений. На первый взгляд результат кажется странным: зачем более профессионально работающим депутатам связывать себе руки?

В действительности статистическое исследование показало, что содержание и объем самоограничений ассамблеи, вопреки некоторым ранее высказанным соображениям, не играют серьезной роли в бюджетном процессе. Наличие дополнительных ограничений ассамблеи по большей части отражает уровень детализации бюджетного процесса вообще. Низкие оценки зачастую получают законы 1990-х годов. Они содержали предельно общее описание бюджетной процедуры — ни депутаты, ни сотрудники законодательных органов не имели четкого представления о том, как эта процедура должна выглядеть, а нормативных образцов в их распоряжении почти не было.

При дальнейшей профессионализации работы ассамблей происходила детализация законов, однако зачастую — просто путем копирования и редактирования более детальных образцов (к примеру, Бюджетного кодекса РФ). И в ходе этого процесса наряду с деталями, выгодными для ассамблеи (прежде всего в части ограничений губернатора), в законах появляются и детали, выгодные для исполнитель-

ной власти. Почему же более профессиональные законодательные органы не отфильтровали эти детали? Ответ только один: **все эти ограничения в глазах депутатов не имеют принципиального значения**²¹.

Вспомним, что очень часто между губернатором и ассамблеей действует соглашение, позволяющее депутатам без препятствий перераспределять в свою пользу (в пользу избирателей или муниципалитетов) часть бюджетных средств. Ключевое слово здесь — «перераспределение». Во многих случаях депутаты и не заинтересованы в том, чтобы существенно увеличить расходы бюджета (а о небольшом увеличении можно договориться с исполнительной властью, не прибегая к формальным мерам и угрозам). Их основной интерес в том, чтобы перераспределить между бюджетными статьями уже выделенный и просчитанный исполнительным органом объем средств. Большинство законов о бюджетном процессе позволяют делать это без согласования с губернатором, и единственным препятствием может быть согласительная комиссия. Именно поэтому депутаты чаще всего стремятся ослабить формальный вес этой комиссии, оставляя за собой окончательное право разрешать спорные вопросы.

Конечно, предложенное объяснение не может быть единственным, поскольку «перераспределительная» логика берет верх не во всех случаях. Здесь стоит вспомнить другое обстоятельство: при рассмотрении бюджета исполнительный орган всегда имеет преимущество. В его распоряжении вся статистика и многие другие данные, на основе которых составлялся бюджет, а также специалисты, непосредственно этим занимавшиеся. Для законодательного органа доступ к этим ресурсам ограничен, и его члены вынуждены вникать в содержание бюджета в условиях дефицита средств, времени и информации. Этот анализ заведомо будет неполным и во многом поверхностным, что ограничивает возможность реальной дискуссии с исполнительной властью по характеристикам бюджета.

Наконец, серьезным фактором является и угроза отклонения бюджета с возвращением его на доработку исполнительной власти.

²¹ Вернее, одно ограничение все же, вероятно, играет роль: в подавляющем большинстве случаев ассамблея избирает вариант, когда согласительная комиссия — это лишь одна из альтернатив, причем решения этой комиссии могут быть пересмотрены самим законодательным органом. Статистические методы эту особенность не показывают, но из анализа самих текстов законов это следует вполне четко.

Дело даже не в том, что губернатору придется организовать пересмотр положений бюджета и пойти на уступки депутатам. Основная проблема сводится к тому, что отклонение бюджета ставит под удар текущие планы исполнительного органа, оставляет их в «подвешенном» состоянии. Если бюджет не будет принят в срок (чем иногда угрожают оппозиционные депутаты в законодательных собраниях), то финансировать расходы придется помесечно в соответствии с планом прошлого года. Это тормозит реализацию новых программ финансирования, закладываемых в бюджет²².

Существование этой угрозы побуждает уже саму исполнительную власть **заранее готовиться к компромиссу с депутатами**: либо, формируя бюджет, подстраиваться под их требования, либо готовить серию уступок, которые можно будет обменять на общую поддержку финансового плана. Такая логика взаимодействия выводит обсуждение бюджета за рамки формальных предписаний. В ситуации торга уже нет смысла ссылаться на ограничения или права, записанные в законе. Поэтому, хотя с юридической точки зрения процесс рассмотрения бюджета обычно не вызывает нареканий, с практической точки зрения он сильно отличается от того, что указано и написано в законе.

Ричард Маккелви и Питер Ордешук в своей работе о политической роли процедурных правил пишут, что как только коалиция уполномоченных принимать решения акторов сталкивается с практикой или процедурой, мешающей достичь нужного результата, эти акторы непременно (и совместно) находят способы и средства обойти ограничения²³. Это высказывание вполне адекватно описывает отношения региональной законодательной и исполнительной власти по поводу бюджета. О том, в каких случаях правила рассмотрения и исполнения бюджета обходить не требуется, а в каких они востребованы как инструмент достижения политических и экономических целей, мы поговорим в следующих главах.

²² Во всяком случае, если губернатор стремится более или менее соблюдать бюджетное законодательство; а после принятия Бюджетного кодекса контроль за исполнением бюджетов стал более жестким, сам процесс — более прозрачным, и скрывать грубые нарушения такого рода очень сложно.

²³ *McKelvey R., Ordeshook P. An Experimental Study of the Effects of Procedural Rules on Committee Behavior. P. 182–205.*

Глава VI

СКРЫТОЕ ОРУЖИЕ: КОНФЛИКТЫ ПРИ СОГЛАСОВАНИИ БЮДЖЕТА

1. Логика и предмет бюджетных конфликтов

В процессе фундаментальных политических трансформаций зачастую оказывается, что преодоление основного конфликта между реформаторами и сторонниками старого порядка вовсе не снимает остальных разногласий. Конкуренция между недавними партнерами и союзниками нередко затмевает прежнее противоборство сторонников и оппонентов реформ. В такой ситуации оказалось большинство российских регионов, ставших в 1990-х годах полем ожесточенной борьбы между мэрами и губернаторами, финансово-промышленными группами, ассамблеями и чиновниками исполнительной власти.

В течение 1990-х, как и в начале 2000-х годов, многие главы исполнительной власти укрепляли свое влияние, расчищая политическую арену и ослабляя конкурентов одного за другим. Одной из главных жертв этой зачистки стали региональные законодательные органы, которые в целом так и не получили возможности стать полноценными представительными институтами и в лучшем случае превратились в одну из площадок согласования интересов между двумя-тремя главными заинтересованными группами.

Однако у ассамблей в регионах все-таки остались некоторые инструменты влияния на исполнительную власть, пусть даже их потенциал используется лишь в малой мере и в основном для удовлетворения частных нужд. Как законодательные органы используют

эти инструменты, довольно четко видно на примере регионального бюджетного процесса, и прежде всего процедуры рассмотрения и утверждения бюджета.

В этой главе я рассмотрю ряд примеров, иллюстрирующих взаимодействие губернатора и легислатуры в связи с принятием закона о бюджете. Этот практический опыт бюджетной деятельности поможет понять некоторые принципиально важные схемы взаимодействия законодательной и исполнительной власти как на законодательном поле, так и за его пределами. А обобщение этих схем позволит выяснить, как складывается «спрос на право»¹ — потребность депутатов ассамблеи в формальных правилах, ограничивающих деятельность губернатора или усиливающих позиции легислатуры.

Поэтому стоит обратить внимание на ситуации, когда позиции депутатов ассамблеи и представителей исполнительной власти по поводу структуры бюджета и размеров ассигнований не совпадают. В этих ситуациях, которые я буду называть *бюджетными конфликтами*, легислатура непременно прибегает к помощи тех или иных правовых норм, использование которых позволяет устранить противоречие и возобновить рассмотрение бюджета.

Следует оговориться, что к бюджетным конфликтам стоит относить далеко не все случаи, когда ассамблея выражает несогласие с губернаторским проектом бюджета. Политолог Уэс Кларк, изучивший бюджетную процедуру в штатах США, предлагает рассматривать в качестве бюджетного конфликта случаи, когда легислатура увеличивает или уменьшает объем бюджетных расходов, предложенный исполнительной властью². Такой подход позволяет оценивать интенсивность конфликта через величину отклонения от первоначальных цифр и связывать ее со степенью политического конфликта между губернатором и законодательным собранием.

Но для легислатур российских регионов самостоятельное, без согласия губернатора, изменение основных характеристик бюдже-

¹ См.: Пустор К. Предложение и спрос на право в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 1; Hendley K. «Demand» for Law in Russia — A Mixed Picture // East European Constitutional Review. 2001. № 10.

² Clarke W. Divided Government and Budget Conflict in the U.S. States. P. 5–22.

та — весьма нетипичное поведение. Такие случаи были редки даже в 1990-е годы, а сейчас и вовсе исчезли с политической карты страны. Скорее ассамблеи совместно с исполнительной властью (в ходе согласительных процедур и других переговоров) добиваются изменений в проекте бюджета, и переговоры эти слишком непрозрачны, чтобы опираться на них в данном исследовании.

При анализе российской региональной политики достаточно определить бюджетный конфликт как ситуацию, когда *ассамблея отклоняет внесенный губернатором проект бюджета на очередной год*. Поскольку право отклонить бюджет обеспечивает, как отмечалось, минимальный уровень автономии legislatury от исполнительной власти, я на ряде примеров покажу, что именно это право становится ключевым юридическим инструментом региональных ассамблей в бюджетном процессе. Анализируя случаи отклонения бюджета, можно установить, как практически реализуется законодательная автономия ассамблеи, как в этом задействованы формальные правила и каков их удельный вес по отношению к незаконодательным рычагам.

По итогам статистического анализа мы выяснили, что менее профессиональные ассамблеи в более богатых регионах менее склонны к детализации законодательных норм, в то время как более профессиональные ассамблеи и ассамблеи в более бедных регионах должны уделять регулированию и ограничению губернатора больше внимания. Эта схема учитывается при выборе примеров, но используются и другие случаи. Кроме того, я анализирую не только сам момент отклонения бюджета, но и последовавшее за этим взаимодействие законодательной и исполнительной власти вплоть до окончательного утверждения финансового плана. В результате в поле зрения попадают, вдобавок к ситуациям отклонения бюджета ассамблеями, еще и противоположные им случаи наложения губернаторского вето на уже утвержденный legislaturой бюджет.

Для анализа было предварительно отобрано четыре случая по регионам: Санкт-Петербург (несколько конфликтов, имевших место в 1995–2000 годах), Владимирская область (1998–1999 годы), Самарская область (2001–2003 годы), Мурманская область (2002–2003 годы). Они представлены в Таблице 13 в соответствии с заданными первоначально критериями.

Таблица 13

**Случаи бюджетных конфликтов
с учетом организационных и экономических факторов**

	Высокая бюджетная обеспеченность	Низкая бюджетная обеспеченность
Высокий профессио- нализм ассамблеи	Санкт-Петербург (100 % депутатов на постоянной основе, регион-донор)	—
Низкий профессио- нализм ассамблеи	Самарская область (24 % депутатов на постоянной основе, регион-донор)	Владимирская область (38 % депутатов на постоянной ос- нове, дотационный регион) Мурманская область (27 % депутатов на постоянной ос- нове, дотационный регион)

Одна из клеток в таблице (высокопрофессиональная ассамблея в «бедном» регионе) остается незаполненной, т. к. подобное сочетание факторов практически невозможно само по себе — что уж говорить о примерах бюджетных конфликтов³. В связи с этим было принято решение включить в выборку еще один случай — Мурманская область. Это небогатый регион с низким уровнем профессионализма ассамблеи, но бюджетный конфликт в этом случае специфический — он инициирован преимущественно политическими мотивами (подробнее см. ниже).

³ См. выше замечание относительно не существующего ныне Корякского автономного округа. Что показательно, в Корякском АО, несмотря на постоянные политические конфликты между Думой и администрацией, практики отклонения бюджета в Думе не было. Только в конце 2004 года перед выборами три депутата от КПРФ (это четверть депутатов Думы) сложили полномочия, в результате чего Дума лишилась кворума и не смогла принять бюджет на 2005 год (см.: *Кынев А.В.* Выборы Думы Корякского округа 19 декабря 2004: электоральные эксперименты на фоне тотального кризиса систем ЖКХ).

Санкт-Петербург, 1995–2000

Обширный материал для изучения бюджетных конфликтов дает история взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Санкт-Петербурге. Столкновения по поводу бюджета в городе, безусловно, были частью более общего и постоянно повторявшегося конфликта между ассамблеей и губернатором. Разъединенность региональной элиты многие годы задавала напряженность в отношениях исполнительной власти и регионального парламента. Впрочем, общая политическая напряженность, взаимные обвинения и т. д. были скорее фоном для разногласий по проектам бюджетов. Эти конфликты были не только продолжением политических, они имели и собственное содержание — распределение бюджетных ассигнований. Вот наиболее примечательные примеры столкновений по поводу бюджета.

Одно из них состоялось в марте–июне 1995 года, когда принимался проект городского бюджета на текущий год. 15 марта Законодательное собрание Санкт-Петербурга приняло его в первом чтении. Были рассмотрены два варианта — проект, представленный мэром Анатолием Собчаком, и скорректированный вариант, разработанный депутатами. В ходе голосования (28 за, 7 против) был утвержден депутатский проект. Он предусматривал ряд дополнительных расходов, в основном на социальную сферу, и сопутствующее этому увеличение бюджетного дефицита до 25 %.

Также депутаты увеличили долю «защищенных» статей бюджета. Городской закон предусматривал, что можно заранее оговорить статьи, по которым при недостатке бюджетных доходов в течение года финансирование сокращаться не будет (в 1990-е годы секвестр бюджета по всем направлениям был нормальной практикой; многие бюджеты урезались на 20–30 % в течение года и все равно не исполнялись на 100 %). Однако, по закону, не более 25 % бюджета могло быть защищено от секвестра, тогда как депутаты расширили объем «защищенных» средств до 40 %.

Другим конфликтным вопросом была адресная программа капитального строительства, которую мэр города несколько лет подряд отказывался вносить в законодательное собрание, желая оставить за собой право распределения средств по получателям (см. об этом также главу 3). Несмотря на возражения и протесты администрации,

депутаты включили эту программу в состав бюджета и перечислили все объекты, которые необходимо было профинансировать в этом году. Главе региона было позволено перераспределять финансирование в пределах 5 % от общего объема⁴.

Уже после утверждения бюджета в первом чтении возникли еще два существенных разногласия. Во-первых, доходная часть бюджета была рассчитана в ценах первого квартала года, тогда как в силу высокой инфляции следовало провести ежеквартальную индексацию. Депутаты сочли, что таким образом администрация занизила доходную базу на 900 млрд рублей⁵.

Во-вторых, претензии возникли по поводу того, что администрация не предоставила информацию о существовавшей задолженности перед федеральным бюджетом на сумму 585,7 млрд рублей и по ряду более частных вопросов. Это еще больше накалило обстановку, мэр и ассамблея обменялись публичной критикой. Первый заявил, что депутаты не должны изменять структуру бюджета, а имеют право лишь перераспределить расходы. Внесение и обсуждение поправок, по мнению Собчака, затягивало принятие бюджета и «торпедировало» финансирование городского хозяйства. Депутаты в ответ заявили, что намерены лишь контролировать и тщательно проверять предложения исполнительной власти. И мэр, и депутаты собрания инициировали ряд негативных статей друг против друга в городской прессе⁶.

27 апреля собрание наконец утвердило проект бюджета в третьем чтении; бюджетный дефицит составил около 14 %. Сторонники Собчака в ассамблее выступили с критикой закона, а сама городская администрация документ подписывать не стала, чего депутаты не ожидали.

Вместо этого 17 мая Собчак внес в собрание законопроект «О некоторых вопросах применения Закона Санкт-Петербурга “О бюджете Санкт-Петербурга на 1995 год”». Проект вводил понятие «ми-

⁴ Драккина Т. Санкт-Петербург и Ленинградская область в марте 1995 года // Политический мониторинг. 1995. № 3.

⁵ Размеры ассигнований приводятся здесь в неденоминированном варианте.

⁶ См.: Драккина Т. 1) Санкт-Петербург и Ленинградская область в марте 1995 года; 2) Санкт-Петербург и Ленинградская область в апреле 1995 года // Политический мониторинг. 1995. № 4.

нимального бюджета» — перечня ассигнований, финансируемых в первую очередь; это была альтернатива перечню «защищенных» статей. Председатель комитета экономики и финансов городской администрации Алексей Кудрин сообщил, что «минимальный бюджет» касается прежде всего содержания и капитального ремонта бюджетных учреждений и средств, выделяемых на капитальное строительство. Все прочие расходы рассматривались как дополнительные, которыми при ухудшении обстановки можно было пренебречь. Администрация города пообещала депутатам, что если они утвердят «минимальный бюджет», то мэр в ответ подпишет ранее принятый закон о бюджете на 1995 год⁷.

В действительности документ, внесенный главой администрации, аннулировал большинство поправок, внесенных депутатами и утвержденных 27 апреля. В составе «минимального бюджета» администрация учла лишь часть тех ассигнований, на которых настаивали депутаты (причем без детальной расшифровки статей). Основная же их часть была отнесена к разряду дополнительных расходов.

В итоге на заседании 24 мая большинство депутатов проголосовало против законопроекта администрации. Ассамблея потребовала от мэра подписать либо отклонить сам закон о бюджете. Собчак выбрал второй вариант и внес в Законодательное собрание ряд новых поправок. Из 943 млрд рублей, на которые депутаты увеличили доходную часть бюджета, 511,1 млрд администрация предложила направить на индексацию расходов на объекты инфраструктуры, обеспечивающие жизнедеятельность города. Также мэрия предложила депутатам отказаться от их первоначального намерения утвердить в составе бюджета адресную программу капитального строительства, а расходы на социальную сферу, увеличенные депутатскими поправками на 404,9 млрд рублей, — сократить⁸.

Депутаты попытались преодолеть вето уже 7 июня, но трех голосов не хватило. К вопросу вернулись на заседании 21 июня, где были отклонены претензии Собчака по поводу программы капиталовложений и по поводу дополнительных расходов на социальные нужды. Поправка мэра об увеличении доходной части на 511,1 млрд для индек-

⁷ Дробкина Т. Санкт-Петербург и Ленинградская область в мае 1995 года // Там же. № 5.

⁸ Там же.

сации первоочередных расходов была поддержана. Также депутаты поддержали предложение предоставить мэру право перераспределять 10 % средств, предусмотренных в бюджете на капитальное строительство, вместо ранее закреплённых 5 %.

В этом виде за бюджет проголосовало большинство депутатов, и на следующий день Собчак все же подписал закон. Как заявил Алексей Кудрин, «мэр принял решение подписать закон, чтобы не оставить город без бюджета до осени». А 404,9 млрд, внесенные депутатскими поправками, по мнению Кудрина, не позволят исполнить бюджет в утвержденном виде — т. е. депутатам было указано, что эти статьи могут быть и не профинансированы⁹.

Другой случай отклонения бюджета состоялся после смены городского руководства и прихода к власти Владимира Яковлева. 2 сентября 1998 года Яковлев внес в ассамблею проект закона о бюджете на 1999 год. В ходе первого чтения, состоявшегося 23 сентября, депутаты и Контрольно-счетная палата подвергли законопроект жесткой критике, и собрание его отклонило¹⁰. Формальным поводом вернуть бюджет в администрацию послужило то, что представленный финансовый план был рассчитан в «докризисных» ценах¹¹.

Представители городского комитета финансов отреагировали критикой в адрес собрания. По их мнению, главной причиной отклонения бюджета было недовольство депутатов фактическим сокращением объема резервных депутатских фондов. Судя по всему, критика была небезосновательной: 28 октября согласительная комиссия представила новый вариант бюджета, где размер резервных фондов депутатов был увеличен в 1,5 раза¹². Этот вариант Законодательное собрание приняло за основу и в итоге, внося некоторые поправки, утвердило.

⁹ Драккина Т. Санкт-Петербург в июне 1995 г. // Политический мониторинг. 1995. № 6.

¹⁰ Драккина Т. Санкт-Петербург в сентябре — начале октября 1998 года // Там же. 1998. № 9.

¹¹ Имеется в виду финансовый кризис, произошедший в конце августа 1998 г., повлекший за собой крах банковской системы и резкую девальвацию рубля.

¹² Драккина Т. Санкт-Петербург в октябре 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 10.

Еще раз проект бюджета (на 2001 год) отклонили в ноябре 2000 года. Мотив был традиционным: городская администрация не расшифровала в проекте расходы по 43 статьям. Претензии вызвало и то, что в бюджете был предусмотрен профицит в размере 1,581 млрд рублей. Депутаты потребовали направить превышения доходов над расходами на досрочное погашение городского долга¹³. Проект передали в согласительную комиссию, которая увеличила доходную и расходную часть финансового плана на 1,6 %, после чего Законодательное собрание поддержало бюджет.

Очевидна тенденция к постепенному снижению остроты конфликта. После очередной смены губернатора¹⁴ отношения между законодательной и исполнительной властью еще больше сдвинулись в сторону компромисса. А в дальнейшем Законодательное собрание — при сохранении некоторой автономии — превратилось просто в лояльный городской администрации орган. Разногласия по поводу бюджета (в т. ч. по поводу депутатских резервных фондов) вначале сохранялись, однако до отклонения представленного губернатором проекта не доходило больше ни разу.

Пример Петербурга показывает, что даже в условиях перманентного конфликта ассамблеи с городской администрацией разногласия в бюджетном процессе в основном касаются распределения средств на социальные нужды и нужды территорий, в том числе — подконтрольных депутатам резервных фондов.

Например, рассмотрение проекта бюджета на 1997 год, внесенного еще в октябре 1996 года, растянулось на несколько месяцев и вызвало серьезные споры. Во-первых, администрация города опять не представила на утверждение ассамблеи адресную программу капитальных вложений, мотивировав это ее неготовностью. Во-вторых, почти 2 трлн рублей бюджетного дефицита планировалось покрыть за счет заемных средств¹⁵.

¹³ Матвеев В. Одна видимость // *Время новостей*. 2000. 4 ноября.

¹⁴ Весной 2003 года Яковлев подал в отставку, а на выборах, прошедших в сентябре, победила поддержанная федеральными властями бывший вице-премьер Валентина Матвиенко.

¹⁵ См.: *Драпкина Т.* 1) Санкт-Петербург в октябре 1996 года // *Политический мониторинг*. 1996. № 10; 2) Санкт-Петербург в декабре 1996 года // Там же. № 12.

Однако решения по этим вопросам удалось согласовать «в рабочем порядке», и к январю 1997 года бюджет был принят в первом чтении. Как отмечает один из наблюдателей, «была достигнута договоренность о том, что поправки, ведущие к увеличению дефицита бюджета, будут отклоняться без рассмотрения. Многие депутаты были крайне недовольны значительным объемом средств, выделяемых на обслуживание городского долга, и в большом числе поправок предусматривались изъятия сумм из этой статьи на другие нужды. Однако администрации удалось убедить депутатов в необходимости предложенной структуры бюджета»¹⁶.

В феврале финансовый план был принят в третьем чтении, но фракции «Адмиралтейская» и «Коммунисты Ленинграда» заблокировали его окончательное утверждение. Коммунисты таким образом протестовали против повышения коммунальных тарифов, а фракция «Адмиралтейская» настаивала на переводе части средств, предусмотренных на обслуживание внутреннего долга (1,3 трлн рублей), на оплату кредиторской задолженности по бюджету 1996 года.

Администрация согласилась уменьшить сумму обслуживания долга только на 227 млрд рублей. Эти средства были перенаправлены на погашение кредиторской задолженности за 1996 год по статьям резервного фонда депутатов, по объектам социально-культурной сферы, здравоохранения, ЖКХ и по капитальным вложениям. Депутаты удовлетворились этим, и 7 февраля бюджет был принят в целом¹⁷.

Однако на этот раз уже губернатор Яковлев в конце февраля наложил вето на принятый закон о бюджете и вернул его на новое рассмотрение в Законодательное собрание. Основную критику администрации вызвала попытка депутатов ограничить число банков, уполномоченных вести счета городского бюджета. В законе предусматривалось, что исключительное право на обслуживание бюджета должны иметь только банки, работающие с городскими финансами не менее 5 лет и имеющие в городе не менее 10 отделений. Другие замечания касались расходования средств из депутатских резервных фондов, в частности, того, что эти расходы были отнесены к «защи-

¹⁶ Дракшина Т. Санкт-Петербург в январе 1997 года // Политический мониторинг. 1997. № 1.

¹⁷ Дракшина Т. Санкт-Петербург в феврале 1997 г. // Там же. № 6.

ценным» статьям, т. е. камнем преткновения вновь оказались подконтрольные депутатам средства¹⁸.

5 марта собрание утвердило новый вариант финансового плана. Поправки губернатора на этот раз не встретили сопротивления, и депутаты согласились отказаться от введенных ранее ограничений. Сохранение резервного фонда помогло губернатору Яковлеву добиться поддержки ассамблеи.

Иными словами, разногласия, которые могли показаться внешним наблюдателям принципиальными, преодолевались в очень сжатые сроки, а готовность депутатов идти на уступки оказалась удивительно велика на фоне конфликтных взаимоотношений с исполнительной властью. В то же время в вопросах, связанных с финансированием социальной сферы, и в первую очередь через резервные депутатские фонды, члены Законодательного собрания твердо отстаивали свою позицию.

По сути, воспроизводится уже описанная выше логика: депутаты используют свои претензии к структуре бюджета, чтобы зафиксировать определенный объем выплат, направляемых непосредственно в муниципальные округа. Следует только добавить, что в данном случае отсутствие постоянства по вопросам бюджетной политики было связано еще и с разъединенным состоянием региональной элиты. Состав фракций и политические позиции ряда депутатов постоянно менялись в зависимости от ситуации, и администрации города было сравнительно несложно привлечь на индивидуальной основе некоторое количество временных сторонников, которые бы обеспечили принятие бюджета в нужном варианте.

Кроме того, сам институт резервных фондов был не только свидетельством определенной автономии ассамблеи и предметом зависти депутатов из других регионов, но и **инструментом давления исполнительной власти**. Ссылаясь на нехватку текущих поступлений в бюджет, администрация могла не профинансировать расходы резервного фонда по конкретному округу или профинансировать их только частично. Хотя это наказание массово не применялось, оно было достаточно серьезным, так что нелояльность депутатов всегда имела свои пределы.

¹⁸ Дробкина Т. Санкт-Петербург в марте–апреле 1997 года // Там же. № 4.

Владимирская область, 1998–1999

Похожую логику можно обнаружить в ходе бюджетного конфликта между администрацией и Законодательным собранием Владимирской области, затянувшегося с июня 1998 года по май 1999 года. Бюджет на 1998 год, принятый ассамблеей 27 мая этого года, в июне был возвращен губернатором Николаем Виноградовым на новое рассмотрение¹⁹.

Одна из претензий касалась увеличения расходов на законодательную власть. В первоначальном губернаторском проекте бюджета средства на содержание аппарата Законодательного собрания были сокращены по мотиву бюджетной экономии. Депутаты не согласились с этим и увеличили ассигнования по соответствующей статье на 24 % (на 1,245 млн рублей). Губернатор же потребовал вернуться к первоначальному варианту и отказаться от увеличения расходов на аппарат законодательной власти. 17 июня на очередном заседании депутаты единогласно отклонили требования администрации, преодолев губернаторское вето.

Виноградов был вынужден подписать закон о бюджете, но вслед за этим чиновники администрации обратились в областную прокуратуру. В сентябрьском протесте прокурора области указывалось, что Законодательное собрание нарушило областное законодательство, не согласовав положения закона о бюджете с администрацией²⁰. Депутаты отклонили претензии, но прокуратура опротестовала соответствующие статьи бюджета в суде²¹. Дело пропало несколько инстанций, и в конце концов в марте 1999 года Верховный Суд РФ признал правоту Законодательного собрания²².

Бюджетное противостояние губернатора и ассамблеи между тем продолжалось. 5 ноября 1998 года в Законодательном собрании прошло рассмотрение поправок в действующий бюджет. В основном

¹⁹ *Сименидо Ю.* Владимирская область в июне 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 6.

²⁰ *Сименидо Ю.* Владимирская область в сентябре 1998 года // Там же. № 9.

²¹ *Сименидо Ю.* Владимирская область в октябре 1998 года // Там же. № 10.

²² *Сименидо Ю.* Владимирская область в марте 1999 года // Там же. 1999. № 3.

речь шла о сокращении расходов в связи со снижением налоговых поступлений. Депутаты внесли значительные изменения в бюджет, в том числе приостановили финансирование ряда федеральных органов власти, расположенных на территории области.

Губернатор возвратил закон на новое рассмотрение, потребовав, в частности, сохранить финансирование федеральных структур, а расходы самого Законодательного собрания урезать на 26,5 %²³. 18 ноября и 9 декабря оппоненты Виноградова в ассамблее пытались отклонить поправки, но квалифицированного большинства голосов, необходимого для преодоления вето, не набрали.

Уже в самом конце года, 25 декабря, депутаты согласились на губернаторские поправки и приняли закон в новой редакции. Уступка была в целом понятна и даже ожидаема. Параллельно раскручивался новый виток противостояния, связанный уже с бюджетом на 1999 год, и внимание депутатов было приковано к новому финансовому плану.

18 ноября все того же 1998 года ассамблея рассмотрела представленный администрацией бюджет на следующий год. Областная счетная палата и профильный комитет собрания выдали отрицательные заключения на этот проект, в том числе потому, что представленные расчеты не позволяли достоверно оценить размер доходной части бюджета. Кроме того, размер трансфертов, запланированных в федеральном бюджете в качестве финансовой помощи Владимирской области, оказался меньше ожидаемого — 100 млн рублей вместо 300 млн. Поэтому администрация предложила для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов изменить распределение налоговых доходов между муниципальными образованиями и регионом. Фактически предлагалось урезать доходы городов-доноров регионального бюджета и направить эти средства на покрытие дефицита в других муниципалитетах. Это, естественно, вызвало критику депутатов, представлявших более обеспеченные территории, и в конечном счете губернаторский проект бюджета был отклонен²⁴.

Согласовать и утвердить новый вариант бюджета депутатам удалось лишь к 12 мая 1999 года. Но губернатор Виноградов вновь вер-

²³ Сименидо Ю. Владимирская область в ноябре 1998 года // Там же. 1998. № 11.

²⁴ Там же.

нул документ в Законодательное собрание, представив ряд поправок, в т. ч. по порядку финансирования из регионального бюджета федеральных структур, действующих в области. После ряда обсуждений и нового голосования 26 мая поправки губернатора были приняты, и глава региона подписал окончательный вариант закона²⁵.

Логика развития событий в Санкт-Петербурге и Владимирской области сходная. В обоих регионах депутаты твердо отстаивали те направления расходов, которые были связаны с реализацией их персональных интересов. С одной стороны, речь шла о поддержке избирателей и локальных заинтересованных групп. В Петербурге это происходило непосредственно через финансирование социальной сферы, во Владимирской области — через лоббирование финансовых интересов муниципалитетов (что в конечном счете затрагивало опять-таки социальную сферу и работу местных предприятий).

С другой стороны, споры касались и материального обеспечения самой деятельности депутатов, как профессиональной, так и личной. Это в большей степени относится к гораздо более бедной Владимирской области, где споры возникли прежде всего по поводу финансирования профессиональной работы собрания. Но и в Петербурге, согласно некоторым данным, резервные депутатские фонды использовались для личных целей, так что имело место сочетание политической и персональной заинтересованности.

На основе анализа этих двух случаев уже можно предположить, что показатели, связанные с уровнем профессионализма депутатов и с уровнем бюджетной обеспеченности региона, не оказывают существенного влияния на логику развития бюджетного конфликта. Санкт-Петербург и Владимирская область серьезно различались и по уровню бюджетной обеспеченности, и по уровню профессионализма: в рассматриваемые периоды в Петербурге на профессиональной основе работали все депутаты, а во Владимирской области — лишь 38 % от общего состава.

Но общим для двух регионов было наличие системного конфликта между несколькими группами региональной элиты. В обоих регионах имел место не только конфликт между ассамблеей и губернатором, но и конфликт внутри самой ассамблеи. Показательно,

²⁵ Сименидо Ю. Владимирская область в мае 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 5.

например, что во Владимирской области одновременно с рассмотрением «спорного» бюджета на 1999 год решался вопрос о сокращении числа депутатов, работающих на постоянной основе, т. е. получающих зарплату, имеющих право на собственный кабинет, помощников, командировки и т. п.²⁶ В результате привилегии потеряли 4 депутата, которые, по сообщениям местных газет «Губерния» и «Призыв», были нелояльны по отношению к руководству Законодательного собрания.

Конфликт внутри ассамблеи препятствовал достижению прочного и стабильного консенсуса: депутаты могли добиваться согласованных решений лишь по отдельным, разовым поводам и не придерживались ранее принятых решений на систематическом уровне. Этот конфликт был лишь частным проявлением конфликта между разными группами элиты. Именно **отсутствие консенсуса между ними объясняет неспособность ассамблеи и губернатора согласовать в рамках обычных процедур не только бюджетную политику в целом, но даже и частные параметры бюджета (депутатские резервные фонды или расходы на содержание самой ассамблеи), утверждение которых в более стабильной институциональной и политической среде проходит бесконфликтно.**

Самарская область, 2001–2003

В связи со сказанным интересно рассмотреть, как проходили бюджетные конфликты в Самарской области — регионе, политический режим которого в 1990-е и в начале 2000-х годов большинство экспертов классифицировали как «консенсусный» и нередко характеризовали термином «сообщество элит»²⁷.

Утверждение областного бюджета довольно долгое время происходило как раз в «консенсусном» режиме. В Самарской области согласительная комиссия по параметрам бюджета создается безот-

²⁶ *Сименидо Ю.* Владимирская область в марте 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 3.

²⁷ См., в частности: *Куприянычева Э.* Особенности политической элиты Самарской области // Полис. 1999. № 3; *Бадковский Д.* Самарская область в 1999 и первой половине 2000 г. // Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России». М.: Гендальф, 2001. С. 336–356.

носителем того, был ли отклонен губернаторский проект. В соответствии с областным законом о бюджетном процессе, финансовый план передается в эту комиссию (состоящую из депутатов и должностных лиц администрации) автоматически после принятия бюджета в первом чтении. Таким образом, ориентация на «переговорный» стиль политики задается и институционально.

Вплоть до конца 2001 года существенных разногласий между администрацией области и Самарской губернской думой по этому поводу не было. Губернаторские проекты бюджета поступали в Думу, утверждались в первом чтении, передавались в согласительную комиссию, корректировались и затем утверждались окончательно.

Первый серьезный конфликт начался осенью 2001 года. 25 сентября администрация области внесла в Думу проект закона о бюджете на 2002 год. Нарекания у депутатов вызвало сокращение ряда целевых программ и некоторых расходов на социальную сферу (в частности, на реализацию положений Федерального закона «О ветеранах»). Но более всего они были недовольны системой финансовой помощи муниципальным образованияам области и нормативами налоговых отчислений в областной бюджет. С критикой проекта, в частности, выступили главы администраций Сызрани, Жигулевска и особенно — мэр Самары Георгий Лиманский, заявивший, что областному центру достанется лишь 15 % собранных на территории города налогов, и что в итоге Самара окажется на седьмом месте в области по уровню бюджетной обеспеченности²⁸.

Характерное для многих российских регионов противостояние губернатора и мэра областного центра в Самарской области долгое время сглаживалось в результате достаточно гибкой политики главы региона Константина Титова и областной администрации. Однако при обсуждении бюджета на 2002 год именно Лиманский выступил с наиболее жесткой критикой проекта и призвал отклонить его. При первоначальном (тайном) голосовании губернаторский проект не набрал нужного числа голосов. «За» проголосовало 11 человек — только половина депутатского состава.

Однако сторонники Титова в Губернской думе немедленно инициировали открытое голосование по тому же проекту. На этот раз за

²⁸ Бондаренко А. Предвыборные страсти по губернскому бюджету // Независимая газета. 2001. 19 октября.

бюджет проголосовало 14 депутатов, и он был принят в первом чтении²⁹. Лиманский и его сторонники в ассамблее обратились в прокуратуру области и потребовали признать голосование по бюджету незаконным в связи с нарушением регламента. Чуть позже глава Самарской городской избирательной комиссии Сергей Никологорский — по некоторым данным, союзник Лиманского — подал в областную суд иск с аналогичным требованием³⁰.

В конце октября суд отказал Никологорскому в иске, и заявление, поданное Лиманским в прокуратуру, также осталось без удовлетворения. Лиманский и четыре его сторонника из числа депутатов бойкотировали последующие заседания Думы, но сорвать кворум так ни разу и не удалось. Бюджет в итоге успели припнать 29 ноября — за десять дней до выборов нового созыва Думы, состоявшихся 9 декабря.

Почему важен этот пример неудавшейся попытки отклонения бюджета? Во-первых, здесь наглядно видно, что **инициирование бюджетного конфликта может быть элементом электоральной стратегии**. Само обострение отношений между областными властями и представителями муниципалитетов в значительной степени было вызвано предстоящими выборами. Лиманский (за три месяца до этого повторно избранный мэром Самары) и некоторые другие депутаты, стремившиеся повысить свои шансы на переизбрание, пытались сделать отдельные положения бюджета предметом публичной дискуссии. Вероятное недовольство избирателей ухудшением благосостояния города можно было конвертировать в дополнительные голоса на выборах в Думу. И в данном случае было не слишком важно, удастся ли отклонить бюджет; главное — привлечь внимание.

Разумется, если бы оппоненты Титова смогли заблокировать принятие бюджета в первоначальном варианте и вынудить областную администрацию пойти на уступки, это внесло бы существенный вклад в их электоральный успех. Но в любом случае группе Лиманского удалось удержать «градус» дискуссии на достаточно высоком уровне в течение двух с лишним месяцев предвыборной кампании.

²⁹ Палладин М. Не мытьем, так катаньем... // Самарская газета. 2001. 29 сентября.

³⁰ Павлюченко П. Бюджетный «балаган» продолжается // Репортер. 2001. 12 октября.

Эта тактика оказалась достаточно успешной: мэр Самары и двое его сторонников, депутаты Наталья Боброва и Анатолий Степанов, сохранили свои места в Думе следующего созыва.

Во-вторых, областная администрация все же рассматривала угрозу отклонения бюджета как весьма реальную. Показательно, что в 2001 году согласительная комиссия существенно изменила распределение средств по сравнению с первоначальным вариантом³¹. Расходы бюджета возросли на 550 млн рублей (на 3,7 %). В частности, дополнительно были выделены 150 млн на реализацию Федерального закона «О ветеранах», а также различные суммы на здравоохранение, строительство медицинских учреждений и газификацию в ряде муниципалитетов.

Очевидно, что администрация согласилась на рост расходов в качестве превентивной меры перед надвигающимися выборами, сокращая риск того, что другие депутаты последуют примеру Лиманского и попытаются разыграть «бюджетную» карту (при этом Самара — в наказание за неояльность — не получила ни трансфертов, ни дополнительных налоговых отчислений). Стоит отметить также, что на этот раз Титову и его подчиненным удалось удержать конфликт и в рамках привычной для региона практики перевести его в русло согласительных процедур. Консенсусный формат взаимодействия устоял.

Однако сам конфликт городских и областных властей продолжал развиваться, хотя электоральная составляющая из этого противостояния исчезла. Вероятно, в контексте этого конфликта стоит рассматривать и следующую попытку отклонения бюджета, состоявшуюся в 2003 году. Сама по себе она увенчалась успехом, хотя с точки зрения пересмотра бюджета оказалась менее результативной, чем предыдущая.

28 октября 2003 года Губернская дума рассмотрела бюджетное послание губернатора и проект бюджета на 2004 год. Послание депутаты приняли, а финансовый план отклонили. Основную публичную критику вызвали два пункта: желание администрации области расширять доходную базу за счет внутреннего облигационного займа и отсутствие компенсации муниципалитетам расходов на оплату ком-

³¹ О пикете, деньгах и Бюджетном кодексе // Интернет-сайт Администрации Самарской области. 2001. 29 ноября.

мунальных услуг лечебных учреждений. Это прежде всего коснулось бюджетов Самары и Тольятти, где сумма этих расходов превысила 500 млн рублей³². По мнению ряда наблюдателей, ответственным за «срыв» голосования был Георгий Лиманский, который не только сам лоббировал интересы Самары, но и смог привлечь на свою сторону других депутатов³³.

Новый вариант бюджета, внесенный 17 ноября, по признанию самих чиновников администрации, не слишком отличался от предыдущего — за исключением роста доходной части на 217 млн рублей³⁴. При обсуждении этого проекта в комитетах Думы были выдвинуты новые серьезные претензии к администрации: недостаток средств на поддержку агропромышленного комплекса и недостаток субвенций Самаре и Тольятти на увеличение зарплаты работникам образования³⁵. Однако на заседании Думы, прошедшем 25 ноября, депутаты почти единогласно одобрили представленный проект (лишь один депутат голосовал против, а Г. Лиманский традиционно на заседании не явился).

Если в октябре депутаты почти поголовно одобрили бюджет на обсуждении в комитетах и неожиданно проголосовали против на общем заседании, то в ноябре все сложилось ровно наоборот. Губернаторская команда вновь проявила способности к маневрированию и смогла склонить депутатов к поддержке проекта — не исключено, что в обмен на согласие губернатора Титова скорректировать структуру областного правительства³⁶.

Ситуация, когда депутаты во время предварительного обсуждения высказывают резкие претензии и намекают на возможность отклонения бюджета, но при непосредственном рассмотрении быстро, единодушно и почти без обсуждения отказываются от своих претензий, довольно характерна для случаев бюджетного конфликта и для

³² *Бережная В.* Бюджет первое чтение не прошел // Интернет-сайт Администрации Самарской области. 2003. 28 октября.

³³ *Чурсина В.* Победителей не будет // Репортер. 2003. 20 ноября.

³⁴ *Абдуллина Л.* Депутаты должны избавиться от политической пены // Коммерсантъ (Самара). 2003. 19 ноября.

³⁵ *Чурсина В.* Победителей не будет.

³⁶ *Абдуллина Л.* Константина Титова выручил Георгий Лиманский // Коммерсантъ (Самара). 2003. 26 ноября.

процедуры утверждения бюджета в целом. Так происходит либо потому, что реальным предметом торга оказываются несущественные в рамках общей суммы бюджетных ассигнований средства, по поводу распределения которых соглашение между депутатами и администрацией может быть достигнуто в сжатые сроки, либо потому, что главные причины отклонения бюджета лежат вообще вне бюджетного процесса и бюджетной политики.

Мурманская область, 2002–2003

Бюджетный конфликт в Мурманской области в декабре 2002 — феврале 2003 года может служить примером ситуации, когда бюджетный конфликт обусловлен не финансовыми, а политическими соображениями. 10 декабря на заседании Мурманской областной думы депутаты отклонили губернаторский проект бюджета на 2003 год. В числе мотивов отклонения были названы не соответствующие ожиданиям депутатов размеры адресной социальной помощи и ассигнований на целевые социальные программы. Но в качестве главной причины инициаторы конфликта указали заниженную доходную базу. По губернаторскому проекту, дефицит бюджета должен был составить 654,2 млн рублей — 11,7 % доходов, или 15 % собственных доходов без учета трансфертов из федерального бюджета. Эта сумма депутатов не устроила, и они потребовали от администрации найти дополнительные источники доходов, сделав бюджет бездефицитным³⁷.

Нужно сказать, что бюджет был отклонен силами группы «Народный депутат Мурманска», в которую входили 12 из 24 депутатов Областной думы — члены регионального отделения Народной партии. Эта депутатская группа была сформирована в декабре 2001 года после выборов в региональную ассамблею и практически сразу заявила о себе как об оппозиционной силе. По имеющимся данным, предвыборная кампания Народной партии в Мурманской области была профинансирована заместителем генерального директора ФГУП «Росспиртпром» (и одним из бывших руководителей Коль-

³⁷ Депутаты не согласились с проектом областного бюджета на 2003 год // ИА REGNUM. 2002. 5 декабря; Областная дума отклонила проект бюджета-2003 // Там же. 11 декабря.

ской горно-металлургической компании) Павлом Кадушиным. По мнению наблюдателей, он стремился таким образом расчистить политическое пространство области и снизить порог входа в экономику региона³⁸.

Вероятнее всего, избирательная кампания осени 2001 года рассматривалась группой «Народный депутат Мурман» как подготовка к губернаторским выборам, намеченным на март 2004 года. Потенциальным кандидатом в губернаторы от Народной партии был глава администрации Мурманска Олег Найденов, конфликтовавший с губернатором по ряду вопросов (как и Лиманский в Самаре).

Очевидно, что требование увеличить доходную часть бюджета, заявленное оппозиционными депутатами, с экономической точки зрения было невыполнимым. Истинный смысл отклонения бюджета состоял в возможности затянуть процедуру принятия финансового плана и вынудить администрацию области к неким политическим либо экономическим уступкам. Группа «Народный депутат Мурман» продемонстрировала свои возможности, отклонив бюджет еще дважды — в конце декабря и в конце января, отвергая предложения согласительной комиссии. Впрочем, следует отметить, что и администрация области не была готова к уступкам по структуре бюджета. Оба раза его основные параметры, предлагаемые депутатам, совпадали с первоначально выдвинутым проектом.

Однако в четвертый раз оппозиционеры неожиданно пошли на компромисс с администрацией, утвердив несколько измененный финансовый план. В нем расходная часть выросла на 194 млн рублей, доходная — на 147 млн, а дефицит снизился до 607,7 млн (всего на 46,5 млн). 7 февраля бюджет был утвержден в первом чтении³⁹. Группа «Народный депутат Мурман» обратилась к населению с разъяснением своей позиции, признав, что «достигнутое под давлением группы увеличение доходов бюджета на 200 млн руб. и сокращение дефицита бюджета всего на 46 млн руб. не способно что-либо изменить в нынешнем положении области». Однако, как заявили депутаты, «отчетливо осознавая, что область не может жить без утвержденного, пусть даже никудышного бюджета, мы не стали в четвертый

³⁸ Бессуднов А. Уроки акробатики // Эксперт Северо-Запад. 2003. № 44.

³⁹ Бюджет-2003 принят с четвертой попытки // ИА REGNUM. 2003. 10 февраля.

раз препятствовать его принятию в первом чтении»⁴⁰. 6 марта бюджет был утвержден во втором и третьем чтении, а вскоре подписан губернатором.

На какие именно уступки согласилась администрация области, точно не известно. Изменение основных параметров бюджета было, по сути, формальным, а отследить, как изменилось в результате работы согласительной комиссии распределение средств внутри расходных статей, не представляется возможным. Однако в дальнейшем оппозиционная активность группы «Народный депутат Мурмана» пошла на убыль. Летом группа потеряла наиболее перспективного кандидата в губернаторы (Олег Найденов умер), и активность ее заметно упала. Региональное отделение Народной партии не стало принимать участия в выборах мэра Мурманска и в выборах в Государственную Думу, «уступив» одномандатный округ кандидату от «Единой России»⁴¹.

В конечном счете группа утратила шансы достойно выступить на губернаторских выборах. Глава администрации Юрий Евдокимов, напротив, серьезно укрепил свои позиции и победил уже в первом туре, набрав 77,09 % голосов. Бюджетные конфликты в области больше не повторялись.

Из сказанного видно, что отклонение бюджета действительно может использоваться как инструмент политической борьбы и вне электорального процесса. Но понятно и то, что возможности депутатов ограничены, хотя право отклонить бюджет не ограничено ничем. **Основной ресурс членов ассамблеи — это время.** Депутаты могут отложить реальное рассмотрение и утверждение бюджета теоретически на любой срок. Однако этот ресурс постепенно исчерпывается. Если, например, регион в течение 6 месяцев финансируется по правилу «1/12 от размера финансирования за прошлый год», то администрация области адаптируется к этим правилам, и оснований идти на уступки депутатам все меньше.

Иначе говоря, отклоняя бюджет, депутаты должны правильно выбрать время согласования окончательного варианта: слишком рано

⁴⁰ «Народные депутаты Мурмана» не стали препятствовать принятию областного бюджета в четвертый раз, но «не поступились своими принципами» // ИА REGNUM. 2003. 14 февраля.

⁴¹ Бессуднов А. Уроки акробатики.

согласившись на условия администрации, они рискуют получить слишком незначительные уступки. Но если они чрезмерно затягивают с согласием, то могут не получить уже ничего (умение определить подходящий момент и есть умение вести политический торг).

Кроме того, поскольку влияние депутатов на уже согласованную структуру расходов ограничено, преувеличивать значение самого права отклонить бюджет тоже не стоит. Из проанализированных примеров видно, что на практике этого вполне достаточно, чтобы добиться частных уступок, удовлетворить отдельные интересы депутатов. Но для влияния на бюджетную политику в целом этот инструмент недостаточно эффективен; его, так сказать, разрешающая способность невелика. Следовательно, **если ассамблея начинает полагаться преимущественно на угрозу отклонения бюджета, она заранее ограничивает свои пределы влияния.** И если мы видим, что легислатура систематически рассматривает эту угрозу в качестве главного рычага давления, то можно заключить, что ее автономия не очень велика.

2. Трансформация бюджетных конфликтов в середине 2000-х годов

Во всех четырех случаях, проанализированных выше, отклонение бюджета и бюджетный конфликт в целом являются отражением и развитием политического конфликта в регионе. Чаще всего это конфликт между региональными властями и муниципалитетами, но есть и исключения, как, например, в Мурманской области. Однако в последнее время сама тема конфликта между региональной законодательной и исполнительной властью несколько теряет актуальность. В большинстве конфликтных регионов либо губернаторам удалось в значительной степени консолидировать вокруг себя политическую элиту (в отдельных случаях — при поддержке федерального центра), либо произошла смена исполнительной власти, в результате которой была избрана или назначена устраивающая большую часть региональных акторов фигура.

Следует также отметить, что практически во всех региональных ассамблеях партия «Единая Россия» к 2005–2006 году заняла веду-

щие позиции. В большинстве случаев также сложился альянс фракции «Единой России» с исполнительной властью -- либо на основе персональной подконтрольности депутатов губернатору⁴², либо на основе общей подконтрольности фракции и губернатора федеральному центру.

Основания для конфликта отчасти устраняются и новым механизмом формирования исполнительной власти, при котором президент выдвигает кандидатуру губернатора, а законодательное собрание региона ее утверждает. Этот механизм несколько усиливает позиции законодательной власти и ослабляет позиции губернатора, но главное в другом: он создает некоторые институциональные основания для перевода региональной политики в русло неформальных согласований.

Во-первых, депутаты и группы интересов, которые они представляют, обычно участвуют в согласовании кандидатуры главы исполнительной власти, что несколько снижает вероятность острого конфликта. Хотя, конечно, некоторые президентские назначения, к примеру, Николай Колесов в Амурской области и Шолбан Кара-оол в Тыве (см. ниже), вскоре после своего назначения оказались в состоянии конфликта с другими группами региональной элиты.

Во-вторых, с отменой прямых губернаторских выборов электоральное измерение отношений между исполнительной властью и легислатурой стало слабеть. Это означало сокращение публичной политической конкуренции, сохранение и укрепление неформальных связей, в том числе патронажных сетей. Разумеется, полный эффект этих мер можно проследить лишь по прошествии более длительного периода. Но к 2009 году новый порядок назначения губернаторов уже достаточно устоялся, чтобы понять: он не способствует расширению законодательной автономии региональных ассамблей.

Интересно проследить, как это общее снижение уровня конфликтности и политической конкуренции в регионах влияет на содержание бюджетного конфликта. Идеально было бы сравнить, как бюджетные конфликты в описанных выше регионах протекали ранее и как они протекают сейчас. Однако в описанных выше случаях по-

⁴² *Golosov G.V. What Went Wrong? Regional Electoral Politics and Impediments to State Centralization in Russia, 2003–2004 // PONARS Policy Memos. 2004. № 337.*

сле 2003 года таких конфликтов не было, а после 2007 года бюджетные конфликты вообще стали редким явлением для российской региональной политики (что косвенно свидетельствует и о снижении конфликтности вообще). Поэтому — для сравнения — я проанализирую несколько бюджетных конфликтов, имевших место в ряде регионов при утверждении бюджета на 2006 год.

Читинская область. 15 ноября 2005 года представленный администрацией области проект бюджета на 2006 год был вынесен на публичные слушания в Читинской областной думе. Проект вызвал критику приглашенных представителей общественности, особенно со стороны членов муниципальных образований. Например, глава администрации Могочинского района заявил: «Поселения и районы при таком финансировании не могут выжить, они попадают в полную зависимость от областных властей. Ведь по проекту бюджета все полномочия региональной власти закрыты на 100 %, а наши — хорошо, если на 50 %!»⁴³.

На следующий день, 16 ноября, бюджет был вынесен на рассмотрение Думы. Резко против этого проекта выступили члены Комитета по аграрной политике, заявившие о недостаточности ассигнований на развитие областного агропромышленного комплекса. Критически высказались и другие депутаты, требовавшие повысить размер финансовой помощи муниципалитетам на 100–150 млн рублей и предусмотреть ряд «социальных» статей, включая льготы работникам бюджетной сферы, дополнительные стипендии и финансирование северного завоза. В итоге сторонники губернаторского проекта не смогли набрать большинства голосов («за» проголосовало только 19 из 42 депутатов Думы), и бюджет был отклонен⁴⁴.

Глава администрации области Равиль Гениатулин заявил в ответ, что проект бюджета будет скорректирован, но перераспределение будет проведено в пределах доходов, обозначенных в первоначальном проекте бюджета, и этот шаг усложнит финансовое положение муни-

⁴³ Обсуждение бюджета Читинской области вылилось в призывы к свержению губернатора // ИА REGNUM. 2005. 15 ноября.

⁴⁴ См.: Депутаты Читинской области отправили проект бюджета-2006 на доработку // ИА REGNUM. 2005. 16 ноября; Хоменко К. Читинские депутаты завернули областной бюджет // Коммерсантъ Дальний Восток. 2005. 17 ноября.

ципалитетов⁴⁵. Новый проект был представлен 5 декабря, а 14 декабря областная Дума рассмотрела бюджет и приняла его в первом чтении. За время, прошедшее между сессиями ассамблеи, объем расходной части бюджета не только не вырос — он сократился на 556,1 млн рублей. Как сообщили представители администрации области, это произошло вследствие уменьшения объема трансфертов из федерального бюджета. «Секвестр» коснулся расходных статей «Национальная экономика», «Социальная политика», «Здравоохранение и спорт», «Межбюджетные трансферты»; т. е. сокращение расходов произошло именно по тем статьям, которыми были недовольны депутаты. Были увеличены лишь расходы на образование, а в список финансируемых целевых программ были включены две программы по развитию агропромышленного комплекса.

Несмотря на критику со стороны фракции КИРФ, бюджет был принят на этот раз вполне уверенным большинством голосов — 26 депутатов. В частности, на этот раз бюджет поддерживали члены фракции Аграрной партии⁴⁶. Наконец, 28 декабря Дума утвердила бюджет во втором и третьем чтениях, его параметры при этом не изменились.

Интересная деталь: сразу после принятия проекта в первом чтении председатель Читинской областной думы Анатолий Романов заявил, что у депутатов не хватает профессиональных знаний для того, чтобы грамотно аргументировать внесение поправок в закон об областном бюджете. Романов отметил, что каждую инициативу по внесению изменений в бюджет специалисты комитета по финансам требуют обосновывать с юридической точки зрения. По его словам, не имея достаточной подготовки, депутаты вынуждены соглашаться с вариантами, которые предлагает областная администрация. Поэтому руководство Думы запланировало в 2006 году создать отдел, который будет заниматься аналитической деятельностью⁴⁷. Следует напомнить, что наличие доступа к экспертному знанию в теории парламентаризма традиционно считается одним из элементов авто-

⁴⁵ Читинский губернатор рекомендовал депутатам притупить политические амбиции // ИА REGNUM. 2005. 18 ноября.

⁴⁶ В Читинской области появился бюджет, который никого не устраивает // Там же. 14 декабря.

⁴⁷ Аналитический отдел поможет читинской Думе спорить с администрацией // ИА REGNUM. 2005. 15 декабря.

номии легислатуры. Так что диагноз, поставленный спикером Думы, и наши оценки деятельности региональных ассамблей совпадают.

Ставропольский край. Конфликт вокруг краевого бюджета на 2006 год с точки зрения достижений ассамблеи оказался более результативным, чем в Читинской области. 6 октября 2005 года правительство края представило в Государственную думу края концепцию консолидированного бюджета на будущий год. Основную критику членов ассамблеи вызвал размер бюджетного дефицита, составивший около 15 %. Представленные основные параметры бюджета были отклонены⁴⁸. Ожидалось, что краевое правительство по итогам работы согласительной комиссии скорректирует концепцию бюджетной политики на 2006 год и внесет проект краевого бюджета до конца октября. Однако правительство утвердило новый вариант лишь 5 декабря, после чего внесло его на рассмотрение Думы. Вновь была создана согласительная комиссия, первое заседание которой состоялось 20 декабря.

По итогам работы согласительной комиссии корректировка представленного бюджета была не слишком существенной, и уже 28 декабря бюджет был принят сразу в первом и втором (окончательном) чтении. Что касается внесенных в проект изменений, то, в частности, доходы бюджета были увеличены на 60 млн рублей. Часть расходов была перераспределена на увеличение размера детских пособий, компенсационных выплат на детское питание и на содержание милиции общественной безопасности. Дефицит бюджета остался, несмотря на высказанную в октябре критику, на прежнем уровне и составил 14,7 % от объема собственных доходов региона⁴⁹.

Как можно заключить из этих двух случаев рассмотрения бюджета-2006, бюджетные конфликты стали более быстротечными. Кроме того, теперь они еще больше сфокусированы на перераспределении средств по конкретным статьям, т. е. основные характеристики бюджета если и оспариваются, то скорее формально, чтобы иметь

⁴⁸ Законодатели Ставрополя отклонили концепцию бюджета на 2006 год // Там же. 7 октября.

⁴⁹ См.: Бирюкова С. В Ставропольском крае принят бюджет края на 2006 год // Кавказский узел. 2005. 28 декабря; Доходы бюджета-2006 Ставрополя планируется увеличить еще на 60 млн рублей // ИА REGNUM. 2005. 21 декабря.

основание для отклонения проекта. Такой довольно мощный рычаг, как отклонение бюджета, используется по слишком мелким поводам.

Иркутская область. Депутатам Законодательного собрания Иркутской области, рассматривавшим проект бюджета на 2006 год, удалось добиться определенных результатов в корректировке бюджетной политики, избежав формального отклонения бюджета. В октябре проект областного бюджета поступил в ассамблею, и первоначальные отзывы были негативными. В частности, Комитет по собственности и экономической политике рекомендовал отклонить бюджет: в нем не были предусмотрены средства на увеличение зарплаты работникам бюджетной сферы, были уменьшены ассигнования на дорожное хозяйство и выплату субсидий по ЖКХ⁵⁰. 20 октября на заседании Комитета по бюджету, ценообразованию, налоговому и финансово-экономическому законодательству представители администрации убедили депутатов, что есть вероятность получения дополнительных доходов в размере более 500 млн рублей. Комитет по бюджету в итоге рекомендовал принять закон, и глава Комитета по собственности снял ранее высказанные возражения⁵¹.

Однако 24 октября, накануне вынесения проекта бюджета на первое чтение, состоялась коллегия Законодательного собрания, где председатель ассамблеи Виктор Круглов заявил, что проект бюджета в представленном виде без четкого плана губернатора Александра Тишанина по увеличению доходной части казны приведет к бюджетному кризису. По его мнению, губернатор обязан представить депутатам план своих действий по увеличению доходной части бюджета и изысканию средств для покрытия дефицита, чего до сих пор сделано не было⁵².

В конечном счете вместо первого чтения, намеченного на 26 октября, состоялось, по выражению депутатов, «нулевое чтение». На заседании депутаты потребовали от Тишанина прояснить возможные источники пополнения доходной базы. По словам председателя

⁵⁰ Комитет по собственности рекомендовал отклонить проект бюджета региона на 2006 год // РИА «Сибирские новости». 2005. 11 октября.

⁵¹ Доходная часть бюджета Иркутской области на 2006 год будет увеличена // Байкальская служба новостей. 2005. 20 октября.

⁵² *Терентьев А.* Депутаты требуют губернатора // Коммерсантъ (Иркутск). 2005. 25 октября.

бюджетного комитета Геннадия Истомина, губернатор не убедил депутатов в том, что надо принимать проект бюджета. В итоге бюджет был снят с рассмотрения и перенесен предположительно на ноябрьскую сессию — до момента, когда в проект будут внесены новые источники доходов⁵³.

К 16 ноября, когда состоялось действительно первое чтение, администрация предложила новый вариант бюджета, в котором расходная и доходная часть выросли примерно на 1 млрд рублей⁵⁴. В связи с этим депутаты не стали выдвигать претензий к размеру бюджетного дефицита, который остался прежним — 2,7 млрд (при первоначальном обсуждении наличие такого разрыва между доходами и расходами вызвало критику). В третьем, окончательном чтении бюджет был принят 21 декабря.

Ситуация, сложившаяся в Иркутской области, конечно, не вполне подходит под данное в начале этой главы определение бюджетного конфликта, поскольку формального отклонения бюджета не было: рассмотрение проекта было лишь отложено. Однако в дальнейшем ситуация развивалась в логике, уже знакомой по описанным выше случаям, и похоже, что Законодательное собрание воспользовалось не запрещенной законом возможностью отложить рассмотрение бюджета, чтобы не оформлять свои претензии к администрации в виде возвращения проекта на доработку. Вероятно, депутаты выбрали путь отсрочки, чтобы не обострять ситуацию и не идти на открытый конфликт с исполнительной властью.

По сути, в данном случае сработала именно угроза отклонения бюджета. И стоит заметить, что опыт в этой сфере у Законодательного собрания Иркутской области был. В 2001 году депутаты отклонили бюджет, внесенный губернатором Борисом Говориным, а в 2004 году угрожали сделать это еще раз, но в конечном счете не воспользовались этим правом.

Волгоградская область. Проект областного бюджета на 2006 год был внесен в Волгоградскую областную думу 30 сентября 2005 года. 18 октября, рассматривая документ в первом чтении, депутаты Думы

⁵³ Рассмотрение бюджета Иркутской области на 2006 год отложено на ноябрь // ИА REGNUM. 2005. 26 октября.

⁵⁴ В Иркутской области бюджет-2006 увеличен на 1 млрд рублей // ИА REGNUM. 2005. 16 ноября.

высказали ряд претензий в адрес документа, главной из которых была заниженная доходная база. Уже после внесения законопроекта от администрации поступили дополнительные предложения по доходным источникам, и поэтому еще до первого чтения доходы были увеличены на 860 млн рублей по сравнению с первоначальным проектом.

Значительная часть депутатов потребовала доработать бюджет с тем, чтобы найти новые доходы и сократить расходы, а также создать согласительную комиссию⁵⁵. Кроме того, администрация г. Волгограда и ее сторонники в Областной думе заявили, что для финансирования дорожного строительства и коммунального хозяйства в городе не хватает субсидий из областного бюджета примерно на 1 млрд рублей⁵⁶. Несмотря на это, 20 октября бюджет был утвержден в первом чтении (с учетом предполагаемого увеличения доходной части на 860 млн рублей). Также была создана согласительная комиссия по доработке проекта.

Однако 8 ноября, при рассмотрении бюджета во втором чтении, выяснилось, что губернатор Николай Максютин не согласовал большую часть представленных депутатами поправок. В результате на заседании Комитета Думы по бюджету, налогам и финансам депутаты решили отклонить проект бюджета в целом. Самое любопытное, однако, заключается в том, что уже 9 ноября состоялось заседание согласительной комиссии, где было решено перераспределить часть расходов. В частности, 21 млн рублей были «переброшены» с раздела «Культура, кинематография и средства массовой информации» на социальную политику, также за счет сокращения других расходов были увеличены субсидии муниципалитетам — г. Волгограду на 250 млн рублей (вместо запрошенного 1 млрд) и г. Волжскому на 50 млн⁵⁷.

Общий объем как доходов, так и расходов остался на ранее зафиксированном уровне, т. е. речь шла лишь о перераспределении ас-

⁵⁵ Депутаты Думы Волгоградской области недовольны проектом бюджета-2006 // ИА REGNUM. 2005. 18 октября.

⁵⁶ Мэрия Волгограда спорит с администрацией области из-за 1 млрд руб. // Там же. 19 октября.

⁵⁷ Волгограду добавили 250 миллионов // Хропика событий в Волгоградской областной Думе. 2005. 8 ноября — 11 ноября.

сигнований. Однако эта корректировка, очевидно, удовлетворила депутатов: уже на следующий день, 10 ноября, бюджет был практически единогласно принят во втором чтении⁵⁸. В дальнейшем, в процессе третьего и четвертого чтения, никаких существенных поправок уже не поступало⁵⁹.

Бюджет во втором чтении был отклонен не «пленарным» заседанием областной думы, а профильным комитетом. Формально отклонения бюджета (в том смысле, в каком это предусмотрено БК РФ и областным законом о бюджетном процессе), как и в предыдущем примере Иркутской области, не произошло. Однако в данном контексте реакция бюджетного комитета Думы послужила предупреждением о возможном отклонении бюджета на общем заседании ассамблеи. Судя по тому, что администрация области уже на следующий день согласилась пойти на уступки — пусть не очень существенные (было перераспределено около 1 % доходов), но заметно превосходившие то, на что команда губернатора соглашалась ранее, — эта угроза была оценена как реальная. Не случайно кто-то из депутатов отметил, что по бюджетным вопросам «депутатский корпус давно не проявлял такого единодушия»⁶⁰. В этом случае, как и в Иркутской области, членам ассамблеи не потребовалось прибегать к отклонению бюджета: достаточно было подать некоторый сигнал, указывающий на то, что такая возможность вполне реальна.

Ярославская область. Этот пример находится в русле уже отмеченных тенденций. 15 ноября 2005 года бюджетная комиссия Ярославской областной думы рекомендовала отклонить представленный губернатором Анатолием Лисицыным проект бюджета области на 2006 год. Критика комиссии была связана в основном с размером дефицита — 1,694 млрд рублей, или около 11 % от расходов. Его рекомендовалось понизить до 5 %. По мнению депутатов, администрация при составлении бюджета исходила из ошибочного прогноза социально-экономического развития региона. «Нужно вернуть про-

⁵⁸ Проект бюджета Волгоградской области на 2006 г. принят во втором чтении // ИА REGNUM. 2005. 10 ноября.

⁵⁹ Принят бюджет Волгоградской области на 2006 год // Там же. 15 декабря.

⁶⁰ Проект бюджета Волгоградской области на 2006 г. принят во втором чтении.

ект бюджета на доработку, увеличить показатели экономического роста, а значит, и доходы бюджета», — заявил депутат Евгений Майн⁶¹.

Первое чтение законопроекта было назначено на 29 ноября, но уже 23 ноября на публичных слушаниях по проекту бюджета Анатолий Лисицын заявил следующее: «Проведя дополнительную работу, мы пришли к выводу, что доходы можно увеличить с 14,6 до 17 миллиардов. В частности, 400 млн рублей — поступления от закона “О стимулировании экономического развития Ярославской области”, 390 миллионов — от продажи и использования областной собственности. Расходы увеличатся с 16 до 18,2 миллиарда. Таким образом, дефицит региональной казны сократится с 1,6 до 1,2 млрд рублей (с 11 до 7 процентов расходов)»⁶².

В тот же день Лисицын внес в Областную думу и еще один законопроект, предполагавший увеличение числа депутатов, работающих на постоянной основе, с 24 до 30 человек. Губернатор проинформировал депутатов, что увеличение расходов на эти цели уже предусмотрено в проекте бюджета на 2006 год⁶³.

Дальнейшее развитие событий было вполне предсказуемым. 29 ноября проект бюджета был принят в первом чтении. В ходе последующего обсуждения проекта расходы вновь возросли: вместо обещанных губернатором 18,2 млрд в окончательном варианте закона, принятом Думой 20 декабря, объем расходов составил уже 18,5 млрд рублей. Дефицит уменьшился лишь в процентном отношении (с 11 % до 10 %), а в абсолютном измерении он возрос до 1,851 млрд рублей. Однако поскольку в новом варианте были увеличены ассигнования на выплату социальных пособий, компенсацию транспортных расходов льготникам и поддержку села⁶⁴, этот вариант претензий у депутатов уже не вызвал.

Таким образом, динамика содержания и характера бюджетных конфликтов показывает, что из них **постепенно вымывается полити-**

⁶¹ Ярославские депутаты против губернаторского проекта бюджета-2006 // ИА REGNUM. 2005. 15 ноября.

⁶² Дефицит бюджета Ярославской области сократится на 400 млн рублей // Там же. 23 ноября.

⁶³ Ярославский губернатор за увеличение числа депутатов, работающих на постоянной основе // Там же.

⁶⁴ Расходная часть областного бюджета-2006 скорректирована // Ярославская ГТРК. 2005. 14 декабря.

ческое содержание, а сами конфликты рутинизируются. Среди проанализированных случаев отклонения бюджета в 2005 году нет ни одной ситуации, когда этот конфликт был бы непосредственно связан с ходом политической борьбы в регионе. В середине 2000-х годов бюджетные конфликты были не эпизодами противостояния законодательной и исполнительной власти, а рабочими ситуациями, инструментами решения задач бюджетного процесса.

Бюджетные конфликты также стали разрешаться гораздо быстрее, чем в 1990-е и в начале 2000-х годов. Правда, содержание этих экономических споров продолжает воспроизводить проблематику, актуальную в 1990-х. Путем отклонения бюджета, как и прежде, депутаты добиваются увеличения расходов на социальную сферу и финансовой помощи муниципалитетам региона, иногда пытаются восполнить недостаток инвестиций в инфраструктуру и капитальное строительство, опять же в привязке к конкретным территориям. Все так же в качестве повода для отклонения бюджета используется критика основных показателей бюджета (в первую очередь дефицита и размера доходной части), однако при повторном рассмотрении эти показатели, как правило, утверждаются ассамблеей в первоначально предложенном виде.

Во второй половине 2000-х годов бюджетные конфликты в российских регионах встречаются все реже и реже. В Якутии в октябре 2007 года депутаты Государственного собрания решили не рассматривать проект бюджета по причине его «сырости» и множества недоработок. К примеру, в соответствии с ранее принятыми постановлениями правительства республики, на охрану окружающей среды следовало потратить 154 млн рублей, а в бюджете было запланировано только 147 млн. Неожиданно для депутатов на 400 млн сократились расходы по целевой программе поддержки села, и т. д. Впрочем, отклонять бюджет ассамблея не стала, просто решила отложить рассмотрение и вернуть проект для доработки. Необходимость доработки признал и министр финансов республики Вадим Новиков⁶⁵.

⁶⁵ Проект бюджета Якутии на 2008 год оказался не подготовленным для рассмотрения на сессии парламента // SakhaNews. 2007. 16 октября (<http://1sn.ru/show.php?id=17858>); Якутские депутаты «зарезали» проект бюджета на 2008 год // Агентство национальных новостей. 2007. 17 октября (<http://www.annews.ru/news/detail.php?ID=132086>).

К рассмотрению проекта вернулись через три недели, и на этот раз он был принят в обычном порядке⁶⁶.

В последние годы, пожалуй, единственным исключением из сложившейся практики рассмотрения бюджетов был затянувшийся конфликт в республике Тыва в конце 2008 года. Борьба кланов региональной элиты вылилась в острое противостояние между спикером законодательной палаты Великого хурала Тывы Василием Оюном и главой республики Шолбаном Кара-оолом, которого за полтора года до этого выдвинул на должность президент РФ. Хотя в момент назначения отношения между главами исполнительной и законодательной власти были вполне мирными, постепенно они обострились.

Руководство собрания начало публично критиковать Кара-оола и его политику, заявило о неэффективном и нецелевом использовании бюджетных средств в объеме 380 млн рублей, обратилось к президенту РФ Дмитрию Медведеву с просьбой отстранить главу региона от должности. Исполнительная власть ответила не менее резкой критикой, одновременно было возбуждено уголовное дело против Оюна по обвинению в превышении должностных полномочий. 17 декабря городской суд временно отстранил его от должности⁶⁷.

Одним из аспектов противостояния стало отклонение бюджета. 18 ноября депутаты отклонили представленный региональным правительством проект, мотивировав это неготовностью нормативных актов в области налогообложения. 26 ноября должно было состояться заседание согласительной комиссии, но из-за сопротивления депутатов консенсусного решения выработать не удалось. Полномочный представитель президента в Сибирском федеральном округе Анатолий Квашнин попытался вмешаться в ситуацию и урегулировать конфликт. Результаты это не дало: 15 декабря 18 из 30 присутствовавших депутатов снова проголосовали против бюджета, утверждая, что ко второму чтению правительство отказалось учитывать их поправки.

⁶⁶ Ходулова Ю. Первое чтение прошло гладко // Якутия. 2007. 8 ноября (<http://www.gazetayakutia.ru/article.aspx?id=10375>).

⁶⁷ Бочарова С. Великий хурал недоволен правительством // Газета.ру. 2008. 17 декабря (http://www.gazeta.ru/politics/2008/12/17_a_2912798.shtml).

26 декабря депутаты рассматривали новый вариант бюджета, в котором, по утверждению чиновников правительства, были учтены поправки хурала. Но неожиданно для многих наблюдателей депутаты в третий раз отклонили законопроект. На этот раз отклонение было мотивировано тем, что изучить бюджет у депутатов не было возможности — он поступил в палату в одном экземпляре⁶⁸. Наконец, 30 декабря законодательная палата все же приняла бюджет с параметрами, предложенными правительством, и передала его на утверждение в палату представителей хурала⁶⁹.

Если исключить скандал в Тыве, который в ряду этих примеров явно оказывается отклонением, то практика бюджетных конфликтов в середине и второй половине 2000-х годов позволяет говорить об **определенной профессионализации работы региональных законодательных собраний**. При обсуждении бюджета законодатели все больше руководствуются пусть и узкими, но все же экономическими интересами. Голосование по бюджету имеет все меньше шансов прерваться в восторг недоверия исполнительной власти или в инструмент предвыборной агитации.

В 2000-е годы все региональные ассамблеи стремятся принять бюджет до наступления очередного финансового года, пусть это будет даже 28 или 29 декабря, что также в определенной степени свидетельствует о росте профессионализма. Впрочем, профессионализация для многих регионов лишь начинается, как явствует из предложения Читинской областной думы о проведении более глубокого и тщательного экономического анализа законов о бюджете.

Вероятно, в этом смысле можно говорить и о некотором расширении автономии законодательных органов. Они выдвигают больше конкретных экономических требований к структурам исполнительной власти, отвечающим за разработку и исполнение бюджета. Работая совместно с ними в согласительной комиссии, депутаты добиваются корректировки бюджетных расходов и доходов. Рост профессионализма, как я уже отмечал, может вносить вклад в укрепление и формальной автономии легислатур.

⁶⁸ Гончаренко Н. Туву оставили без бюджета // Коммерсантъ (Новосибирск). 2008. 26 декабря.

⁶⁹ Бюджет Тувы на 2009 год преодолел Законодательную палату // Tayga.info. 2008. 30 декабря (<http://tayga.info/news/34568/>).

В то же время налицо и другая тенденция, которая свидетельствует об обратном — о снижении автономии законодательных органов. Теоретически опыт, накопленный в работе с бюджетами, уже позволяет депутатам детальнее анализировать и исправлять не удовлетворяющие их бюджетные статьи. Далеко не все законы о бюджетном процессе обязывают законодательный орган согласовывать *любое* изменение бюджета с исполнительной властью. Иначе говоря, самостоятельная работа ассамблеи с бюджетом на законодательном уровне вовсе не блокируется.

Тем не менее, **возможность такой самостоятельной корректировки бюджета остается практически невостребованной**. В этом смысле наблюдается как раз шаг назад, в сторону снижения самостоятельности. В 1990-е годы ассамблеи довольно часто проявляли инициативу и существенно изменяли положения закона о бюджете. Иногда результат не вполне соответствовал требованиям законодательства, нередко подобная самостоятельность провоцировала губернаторское вето и дальнейшую эскалацию конфликта с исполнительной властью. Но это было проявление автономии, пусть и ущербное. Сегодня же большинство региональных легислатур не видит особого смысла ни преодолевать организационные издержки, вытекающие из такой линии поведения, ни тем более идти на риск интенсификации конфликта.

ПРИЗРАКИ АКТИВИЗМА: СПРОС НА ПРАВО И РОЛЬ ЛЕГИСЛАТУР В РЕГИОНАЛЬНОМ БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

1. Принятие бюджета как проблема коллективного действия

Отказавшись от описания институтов только как формальных правил, установленных государством, представители социальных наук постепенно пришли к более широкой концепции. В сегодняшнем понимании, вписанном в программу нового институционализма, институты — это не только законодательные и организационные нормы, но и устойчивые неформальные правила и практики, а также когнитивные ограничения, роли и идентичности и т. д.¹ Формальные правила получают продолжение в неформальных, а сложившиеся на практике роли акторов, наоборот, закрепляются в законодательстве, и т. д.

Как проходит это перетекание институтов из одной формы в другую, в данном случае неважно. Важно то, что институты (в таком широком понимании) всегда выступают как инструмент и способ разрешения проблем и дилемм коллективного действия. Насколько успешно они решают эти проблемы — вот один из главных вопросов современной политической науки, институциональной экономики и социологии.

Все трансформации институтов и их роль в упорядочении политического взаимодействия хорошо прослеживаются на материале рассмотрения и принятия бюджетов. Мы уже убедились, что норма,

¹ *March J.G., Olsen J.P. Elaborating the «New Institutionalism». P. 20–21.*

запрещающая законодательным органам без санкции губернатора изменять показатели бюджета (кроме перераспределения ассигнований внутри бюджетных статей), перестала быть просто записанным на бумаге формальным правилом. Складывается впечатление, что эта норма не только в тех регионах, где она закреплена в законе, но и в тех, где формальная свобода ассамблей значительно шире, превратилась в повсеместно одобряемое практическое правило.

Парадоксальным образом практика отклонения бюджета, которая на первый взгляд кажется ярким проявлением автономии законодательных органов, в действительности оказывается способом выражения приверженности этой норме. Это признание несамостоятельности депутатов и свидетельство самоограничения, которое они принимают. Сила самоограничения на практике возрастает из-за того, что законодательные органы — в силу и формальных, и организационных факторов — стремятся принять бюджет до окончания года. Этим они еще больше сокращают для себя пространство маневра.

Однако незначительная политическая автономия законодательных органов — лишь одна сторона дела. Другая сторона — это профессиональная слабость ассамблей и их неспособность систематически справляться с проблемами коллективного действия. Отклоняя бюджет, ассамблея признает свою некомпетентность, неготовность взять на себя ответственность за эффективное распределение расходов, за поиск и выявление источников дохода. Как мы выяснили, эту некомпетентность во многом задают структурные факторы, характерные для всех российских регионов. Это фактическое и формальное превосходство исполнительной власти, сосредоточение в ее руках всей информации по налогообложению, федеральным трансфертам и субсидиям, состоянию государственного имущества и прочим аспектам региональных финансов.

Глубокий экономический анализ бюджета, разработка собственных вариантов бюджетной политики, поиск и корректировка доходных источников требуют высококвалифицированных кадров, доступа к альтернативным источникам экспертного знания, многолетнего опыта работы с бюджетом, а также существенных затрат времени и денежных средств. Не располагая всеми этими ресурсами, законодательный орган делегирует исполнительной власти право и возможность самостоятельно управлять бюджетной политикой, принимать решения в некоторых заданных пределах. Ими выступают правила бюд-

жетной классификации, нормы об исполнении бюджета, основные характеристики бюджета.

И даже если администрации регионов не соблюдают эти пределы, реакция ассамблей принципиально не меняется. Они часто подвергают экономическую политику исполнительной власти публичной критике, налагают на региональных чиновников публичные санкции (скажем, отклоняют отчеты об исполнении бюджета), инициируют расследования по поводу нецелевого расходования бюджетных средств и т. д. Но описанная информационная асимметрия слишком велика. Поэтому при всей критике и при том, что в ходе расследований часто обнаруживаются откровенные нарушения², у законодательного органа нет другого выхода, кроме как придерживаться прежней стратегии.

В то же время препятствия для формирования и роста профессионализма региональных ассамблей не абсолютны. Как видно из сказанного выше, ничто не мешает законодательному органу создать центр экспертизы по вопросам бюджетной политики и социально-экономического развития, который будет обеспечивать обоснованную корректировку бюджетных статей. Здесь мы сталкиваемся с другой, более серьезной проблемой.

Если рассмотреть деятельность региональных ассамблей с позиций теории коллективного действия³, то можно увидеть следующее.

² В отчетах региональных счетных палат их можно обнаружить немало. В одном таком отчете, с которым мне довелось ознакомиться, упоминалось, к примеру, финансирование за счет бюджета полетов руководства региональной футбольной команды на Балканы на частном самолете. Вместе с руководством футбольного клуба в полет отправились чиновники областной администрации, включая вице-губернатора и его сына. Стоит ли говорить, что в бюджете, представленном на утверждение ассамблеи, эти расходы были оформлены как ассигнования на развитие спорта? Таких нарушений была выявлена целая серия, отчет заканчивался рекомендацией обратиться в прокуратуру. Естественно, никто никуда обращаться не стал.

³ См.: *Olson M.* The Logic of Collective Action; *Hardin R.* Collective Action. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982; *Coleman J.S.* Individual Interests and Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1986; *Sandler T.* Collective Action: Theory and Applications. University of Michigan Press, 1992.

Организационное качество, которое можно обозначить как способность к принятию коллективных решений (в англоязычной литературе часто употребляется термин «decisiveness»), у этих органов, как правило, находится в зачаточном состоянии. Проанализируем с этой точки зрения две процедурно схожих ситуации: рассмотрение закона о бюджетном процессе и рассмотрение закона о бюджете.

Один из основных тезисов классической работы Манкура Олсона «Логика коллективных действий» состоит в том, что небольшие группы успешнее решают проблемы коллективного действия, то есть успешнее справляются с мобилизацией своих членов для принятия и реализации решений по общим для группы вопросам. В больших группах, напротив, организация коллективного действия представляет серьезную проблему — настолько серьезную, что невозможность ее решить иногда приводит к распаду группы.

Классическое объяснение, предложенное Олсоном, заключается в следующем. В небольших группах полезного для всех результата чаще всего можно добиться только совместными действиями, то есть неучастие любого члена группы в решении коллективных задач приводит к провалу, и всем участникам коллектива это очевидно. Этот тезис можно сформулировать и иначе: для тех членов группы, без действий которых результата добиться невозможно, выгоды от достижения общих целей превышают их персональные издержки⁴. Малые группы просто не в состоянии произвести столько благ, чтобы их хватило и на тех, кто не участвует в общем деле.

Чем крупнее организация, тем больше в ней возникает «излишков». Значит, появляются такие члены коллектива, для которых персональные издержки превышают их же персональные выгоды от достижения коллективного результата. Это так называемая проблема «безбилетника» (free-rider) — участника, не желающего участвовать в производстве коллективных благ и рассчитывающего, что это благо произведут другие. Какое-то количество «безбилетников» любая средняя или крупная организация выдерживает, но когда их становится слишком много, начинаются проблемы: или их удастся склонить к совместному действию и участию в коллективных делах, или общее дело подрывается — вплоть до распада организации, когда она

⁴ Olson M. The Logic of Collective Action. P. 33–37.

становится слишком неэффективной из-за множества паразитирующих на ней акторов.

Когда коллективного блага как стимула к действию уже недостаточно, возникает потребность в селективных стимулах⁵, направленных на конкретных членов группы или на отдельные подгруппы. Селективные стимулы — это или частные выгоды, которыми потенциальных «безбилетников» вознаграждают за активность, либо наказания, налагаемые на них за их пассивность (вплоть до исключения из группы, если к этому моменту она еще производит коллективное благо, имеющее ценность для участников).

Региональные легислатуры можно считать организациями среднего размера. Обычно число депутатов ассамблеи составляет 30-40 человек, хотя в отдельных национальных республиках их число достигает или даже превышает 100, а в нескольких небольших регионах (автономных округах) оно составляет 10-15 человек. Это само по себе сигнализирует о возможных трудностях с организацией эффективного коллективного действия. Кроме того, легислатуры зачастую не настолько сплочены, как, например, отраслевые ассоциации и другие лоббистские объединения. В отличие от этих организаций, которые собираются для конкретной цели, законодательные органы регионов объединены прежде всего по формальному принципу, и общих целей депутаты могут и не иметь: каждый представляет интересы своего района, своего предприятия, своей группы избирателей и т. д.

Надо полагать, что в работе легислатуры в таких условиях без селективных, частных стимулов не обойтись. Но когда речь идет о принятии законодательства о бюджетном процессе и особенно об ограничении прав исполнительной власти, таких стимулов практически нет: законодательные нормы — это изначально коллективное благо. В терминах Цебелиса, это ситуация скорее производства благ, чем их распределения. Когда речь идет о принятии бюджета, селективных стимулов, напротив, довольно много — это как депутатские резервные фонды, квоты исполнения наказов избирателей и т. д.⁶, так

⁵ Olson M. The Logic of Collective Action. P. 51.

⁶ Резервные фонды депутатов могут превращаться и в коллективное благо, если они распределяются в безусловном порядке и выделяются даже тем депутатам, которые не поддержали бюджет. Однако здесь проблема

и уступки администрации по отдельным расходам на социальную сферу, по целевым программам, по перераспределению налоговых доходов. Это, напротив, ситуация не производства, а распределения благ.

Это различие объясняет, почему бюджеты каждый год принимаются неproblemатично (в условиях рутинизации бюджетных конфликтов ситуации отклонения бюджета тоже можно считать в целом неproblemатичными), а серьезные законодательные ограничения на деятельность губернатора сталкиваются с трудностями и очень редко проходят «организационный» фильтр. Когда законодательные средства влияния сложно реализовать на практике, **издержки на разработку и принятие соответствующих законов явно превышают выгоды от обеспечения этого коллективного блага**. Напротив, при принятии решения по бюджету частные выгоды (перечисленные селективные стимулы) обычно превышают издержки на принятие коллективного решения, если депутаты отказываются от детального экономического анализа и претензий к губернатору.

Приведенное объяснение успешных коллективных действий — скорее пример «невидимой руки рынка». Но наряду с действием рыночных правил и практик возможно и прямое вмешательство сильных игроков. Это, по Олсону, также может быть причиной принятия эффективных групповых решений в средних и больших по размеру коллективах. В составе группы может оказаться участник, который располагает значительными ресурсами; соотношение персональных издержек и выгод при производстве коллективных благ устраивает его даже в том случае, когда основное бремя затрат ложится на него самого — то есть коллективное благо настолько выгодно для этого актора, что он готов идти на самые крупные издержки. Если в группе есть такой игрок (подгруппа), то коллективное благо производится даже при наличии в коллективе большого числа «безбилетников»⁷.

Поскольку вопросы, относящиеся к компетенции ассамблеи, решаются голосованием, эту теоретическую схему можно интерпрети-

состоит в том, насколько администрация региона склонна исполнять соответствующие статьи бюджета, — если, как уже отмечалось, резервные фонды отдельных депутатов могут быть по усмотрению администрации не профинансированы, то речь идет именно о селективном стимуле.

⁷ Olson M. The Logic of Collective Action. P. 35.

ровать в контексте силы депутатских объединений. Если в легислатуре сформировалась сильная партийная фракция или коалиция фракций, она может добиться принятия закона, мобилизовав своих членов и сторонников, преодолевая пассивность остальных депутатов. Сильные партии, представленные в легислатуре, были бы в состоянии обеспечить законодательный контроль для себя, гарантируя тем самым коллективное благо и для остальных депутатов.

Однако в течение постсоветского периода внутренняя структура российских региональных ассамблей была довольно рыхлой, и роль партий и партийных фракций вплоть до середины 2000-х годов оставалась незначительной⁸. Ключевыми координационными центрами легислатур были не фракции, а комитеты, являвшиеся, с одной стороны, центрами экспертной работы (в той мере, в какой это вообще возможно), а с другой — отраслевыми лоббистскими органами. Хотя сильные комитеты в ряде случаев способны «продать» свою позицию среди остальных депутатов, это касается прежде всего частных, а не коллективных выгод.

В середине 2000-х годов, после введения в избирательное законодательство требования о том, чтобы как минимум половина депутатов региональных легислатур избиралась по партийным спискам, роль партий в регионах начала немного укрепляться. К тому же некоторые регионы перешли на полностью пропорциональную избирательную систему.

Однако многие главы регионов продолжали спонсировать локальные «партии власти». «Лишь такие тяжеловесы, как президенты Татарстана и Башкортостана, обладали безраздельным контролем над «своими» отделениями «Единой России», так что партийное большинство в региональной легислатуре не представляло для них потенциальной угрозы, — отмечает Г. Голосов. — Более слабым губернаторам было политически выгоднее иметь дело с сегментированным парламентом, в котором ни одна партия не располагает «контрольным пакетом»⁹.

⁸ См. об этом: *Голосов Г.* Губернаторы и партийная политика. С. 96–108; *Кынев А.В.* Переход к смешанным выборам в регионах: «принудительная трансформация» // *Полис. 2004.* № 2. С. 32–40.

⁹ *Голосов Г.* Электоральный авторитаризм в России. С. 28.

В этих условиях укрепление партий и партийных фракций не могло произойти одномоментно, пусть даже для него и были предпосылки. Но отказ от прямых выборов губернаторов и переход к их утверждению ассамблеями по представлению президента устранил для глав регионов стимулы поддерживать иные партии, кроме «Единой России». На смену стратегии ограниченной демократизации региональной политики пришла стратегия включения регионального авторитаризма в структуру общероссийской власти. «Эта стратегия может быть описана как компромисс между местными элитами: правящая группа требует от них политической поддержки в вопросах общегосударственной важности, а также обеспечения “правильного” голосования на федеральных выборах, а взамен дарует им монопольный контроль над “своими” регионами»¹⁰.

В случаях, когда прогубернаторская «Единая Россия» имеет большинство в региональном парламенте, остальные партийные фракции редко стремятся к коалиционному взаимодействию, предпочитая оставаться самостоятельными, а в итоге — малоэффективными. Вместо объединения ресурсов они растрачивают их в борьбе не только с доминирующей фракцией, но и между собой. Никакие согласованные законодательные ограничения на чиновников в этой ситуации не могут быть наложены¹¹.

Но и в тех регионах, где губернатор не обладает полным контролем над отделением «Единой России» и ее фракцией в ассамблее, у партии власти, несмотря на ее доминирование в составе депутатов, нет особых стимулов и оснований налагать на исполнительную власть формальные ограничения («принцип союзника»). Поэтому даже наличие сильной партийной дисциплины внутри доминирующей фракции не способствует более интенсивной работе над законодательством.

Если же рассматривать практику принятия бюджета, то партийная дисциплина не имела к ней прежде и не имеет сейчас практически никакого отношения (следует вспомнить, что в этих ситуациях на первый план выходят частные выгоды, которые заметно превы-

¹⁰ Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России. С. 33.

¹¹ См.: Заборский И. Разделяй и властвуй: политические партии в региональных законодательных собраниях, 2003–2007 гг. // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1.

няют возможные выгоды от следования некоей согласованной партийной линии). А поэтому депутаты воздерживаются не только от расширения своих полномочий при рассмотрении бюджета, но и от полноценной реализации уже закрепленных в законе полномочий. Такое самоограничение становится гарантией от законодательного тупика, грозящего невозможностью принятия каких-либо решений. **Ни один актер в ассамблее не готов взять на себя координацию действий при изменении бюджета и арбитраж возникающих конфликтов.** Поэтому оптимальным выходом оказывается даже не начинать этот потенциально конфликтный процесс с не очень предсказуемыми последствиями.

Если ассамблея находится в состоянии острого конфликта с губернатором, этот конфликт становится временным поводом для объединения, и депутаты дружными усилиями могут поддержать измененный проект бюджета, как в описанных выше случаях с Санкт-Петербургом и Самарской областью. Но этот повод сохраняется недолго — как показывает практика, даже в рамках одного цикла рассмотрения бюджета он постепенно улутчивается. А в случаях, когда такого сильного объединяющего стимула не существует, попытки ассамблеи самостоятельно изменить бюджет, скорее всего, приведут к еще более острому и неразрешимому конфликту.

Конфликты легислатур с губернаторами во многом находили разрешение именно потому, что позиция исполнительной власти была гораздо более сильной. Губернаторский проект даже в том случае, когда депутаты его первоначально отклоняют, становится основой, стержнем и точкой отсчета при внесении частных поправок по финансированию муниципалитетов, социальных и других целевых программ, отдельных объектов и бюджетополучателей, предоставлению льгот и бюджетных кредитов и т. д. Если бы разные группы депутатов выдвигали действительно альтернативные варианты бюджета, было бы практически невозможно выработать и определить формат и процедуру согласования таких проектов.

Поэтому координирующие структуры неизбежно оказываются вне законодательного органа. В отдельных случаях это могут быть заинтересованные группы «муниципалов» и экономических агентов, как, например, в Мурманской области в 2003 году. Но, как правило, в роли внешней координирующей структуры выступает исполнительная власть, которая распоряжается селективными по-

ощрениями и системой наказаний. Координация может происходить и напрямую, если депутаты ассамблеи лояльны по отношению к губернатору (в этом случае, разумеется, коллективные решения принимаются быстро и эффективно), и косвенно — через сам проект бюджета, предлагаемый исполнительной властью как безальтернативный.

Если губернатор не способен выполнять такую организационную и координирующую функцию, возникает законодательный тупик. Выше я уже приводил пример Псковской области, где депутаты при обсуждении бюджета на 1998 год неоднократно пытались изменить основные показатели бюджета и распределение финансовой помощи муниципалитетам. Губернатор области Евгений Михайлов, позиции и ресурсные базы которого были весьма слабыми, выдвигал один официальный протест за другим, но был не в состоянии мобилизовать большинство депутатов в свою поддержку¹².

Однако и депутаты оказались не в состоянии преодолеть собственные разногласия, вследствие чего проект бюджета так и не дошел до третьего чтения. В конце концов разрешение ситуации инициировала все же администрация области. В сентябре 1998 года чиновники предложили депутатам прекратить работу над законопроектом и перейти к рассмотрению бюджета уже на следующий год¹³. Впрочем, этот пример — скорее исключение. В большинстве случаев неспособность депутатов эффективно принимать коллективные решения компенсируется решительными действиями исполнительной власти.

Таким образом, условие, что губернатор обязательно санкционирует изменения в проекте бюджета, закреплено ли оно формально или существует в виде неформальной практики, — это не только делегирование полномочий от некомпетентного принципала к более компетентному агенту, но и своего рода гарантия от внутреннего конфликта в самой ассамблее. Такое положение дел, конечно, не вводится одномоментно, оно складывается постепенно и даже во-

¹² Вагин В.В., Охота В.В. Псковская область в июне–июле 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 7.

¹³ Вагин В.В., Охота В.В. 1) Псковская область в августе 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 8; 2) Псковская область в сентябре 1998 года // Там же. № 9.

преки воле отдельных участников бюджетного процесса. Но в конце концов депутаты, избавляясь от права реально участвовать в формировании бюджетной политики, избавляются и от издержек самостоятельной правки бюджета. В обмен они получают возможность просить о корректировке, но без гарантий результата.

— 2. Модели коллективных действий при рассмотрении и принятии бюджета —

Опираясь на положения теории коллективного действия, я далее анализирую способы, при помощи которых может решаться проблема рассмотрения и утверждения бюджета в легислатуре. Конечно, анализ бюджетных конфликтов не может полностью заменить анализ процедуры рассмотрения и принятия бюджета вообще. Поэтому нужно сделать несколько оговорок.

В частности, в этой книге не анализируется общая институциональная и политическая модель бюджетного процесса и процедуры рассмотрения бюджета. Задача другая — осмыслить роль формальных правил в этом процессе и оценить их влияние на решение проблемы коллективного действия. Именно с этих позиций я выделяю основные варианты коллективных действий при рассмотрении бюджета (частный случай этой процедуры — бюджетный конфликт). Эти категории используются именно в контексте анализа спроса на формальные правила. Они, конечно, могут быть полезны и для описания региональной политической реальности как таковой, но только после корректировки и эмпирической проработки применительно к другим сферам политической жизни регионов.

Я также не анализирую генезис разных моделей бюджетного торга. Эта важная проблема, несомненно, требует отдельного исследования, принимающего во внимание такие факторы, как траектория предшествующего развития региона, характер распределения ресурсов, формат политической борьбы вообще и электоральной конкуренции в частности, административная и политическая культура, особенности взаимоотношений с федеральными властями и т. д. Здесь модель бюджетного торга выступает как данность, как независимая переменная, объясняющая спрос на формальные институты.

Она и сама, конечно, должна быть объяснена — но уже за рамками этой книги.

Модели коллективных действий в ассамблее при рассмотрении бюджета я буду классифицировать в зависимости от достигнутого законодательным органом уровня автономии. Возьмем три аспекта этой автономии: 1) политическая автономия, т. е. отсутствие прямой подчиненности главе исполнительной власти и степень независимости от его решений; 2) организационная автономия, т. е. профессионализм и способность проводить квалифицированную экспертизу бюджетов; 3) способность к эффективным коллективным действиям, т. е. к мобилизации депутатов для принятия устойчивых решений (она обычно определяется наличием сильных фракций или других парламентских структур).

Изучение практики рассмотрения бюджета как при бюджетных конфликтах, так и при их отсутствии позволяет выделить четыре основные практические модели этой процедуры, отражающие различную логику взаимодействия ассамблеи и исполнительной власти (выстроены в порядке возрастания автономии).

Это: 1) модель внешней координации; 2) модель распределительных коалиций; 3) модель административных согласований; 4) «активистская» модель.

Модель внешней координации

Если губернатор умело выстраивает патронажные сети, сочетая это в необходимых случаях с давлением и зачисткой конкурентного поля, то большинство депутатов законодательного органа политически полностью лояльны исполнительной власти. В такой ситуации процедура рассмотрения бюджета не может быть конфликтной: ассамблея просто поддерживает внесенный администрацией проект и воздерживается от его корректировки.

Таких случаев в российской практике достаточно; приведу довольно показательный (и весьма типичный) пример Ленинградской области. Рассматривая проект бюджета на 2006 год, депутаты Законодательного собрания области не вносили в него изменений, а лишь уточнили, на какие цели будут направляться дополнительно поступившие доходы. Они, по решению собрания, должны были быть направлены на увеличение финансирования сельского хозяйства (на

30 млн рублей), а также на дорожную отрасль и на социальные нужды. Бюджет прошел четыре чтения без изменений и сразу после утверждения был подписан губернатором¹⁴.

В таких случаях отказ ассамблеи от внесения каких-либо изменений в бюджет обусловлен фактическим отсутствием политической автономии. Возможности влиять на содержание бюджетной политики изначально заблокированы. И хотя у законодательного органа есть организационная и организующая структура (в данном случае координация производится извне) и может также наблюдаться достаточно высокий уровень профессионализма, сколько-нибудь значимые корректировки в бюджет вноситься не будут.

В таких ситуациях роль формальных правил минимальна. Ассамблея, конечно, выполняет свои обязанности — утвердить бюджет в заданном числе чтений и до начала следующего года, — но не пользуется правом скорректировать бюджет либо отклонить его. Закон создает лишь базовую организационную рамку для взаимодействия, упорядочивает его, но не задает его политического содержания и не используется для укрепления политических позиций и влияния законодательного органа.

Эта практика взаимодействия напоминает концепцию государства как получателя ренты. Манкур Олсон и Мартин Макгир описывают такое государство как «стационарного бандита» (*stationary bandit*). В отличие от «кочевого бандита» (*roving bandit*), ориентированного на извлечение максимального дохода здесь и сейчас, использующего насилие для максимизации дохода в различных точках времени и пространства и не имеющего постоянной территориальной базы, «стационарный бандит» систематичен. Он ориентируется на извлечение дохода с определенной территории в долгосрочной перспективе и намерен гарантировать себе стабильные будущие поступления¹⁵.

¹⁴ Бюджет Ленобласти на 2006 год принят парламентом и подписан губернатором // ИА REGNUM. 2005. 23 ноября.

¹⁵ См.: *Olson M. Autocracy, Democracy, and Prosperity // Strategy and Choice / Ed. by R.J. Zeckhauser. Cambridge: MIT Press, 1991. P. 131–157; McGuire M.C., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. 1996. № 34. P. 72–96.*

В модели «стационарного бандита» доминирующий актер заинтересован в упорядочении деятельности подчиненных и зависящих от него акторов. Он также заинтересован сохранить за ними стимулы к будущей активности и дальнейшему производству благ: определенная доля прав, возможностей и благ закрепляется за ними, причем опять же со стабильными гарантиями. Эта схема описывает и действия губернатора при монополизации бюджетного процесса. Исполнительная власть навязывает ассамблее такие правила игры, в соответствии с которыми бюджет не должен становиться предметом торга и дискуссий. Она заинтересована в стабильных стандартах этой процедуры и требует полной лояльности.

Однако такие доминирующие губернаторы не стремятся полностью подавить волю депутатов. Если бы исполнительная власть преследовала такую политику во всех сферах отношений с ассамблеей, то устойчивое взаимодействие было бы невозможно. Постепенно это привело бы к обострению ситуации, противодействию со стороны депутатов, в том числе в форме бюджетного конфликта.

Но этого не происходит, поскольку **вместо прямого диктата имеет место скорее внешняя координация действий**. Ассамблее оставлена возможность внести в бюджет незначительные поправки при рассмотрении документа, и иногда она может ею воспользоваться. Но если депутаты не пользуются этим правом, исполнительная власть либо учитывает их мнение при разработке бюджета — так, что публичная дискуссия по проекту бюджета теряет смысл, — либо сохраняет за ними определенные возможности в другой сфере, вне бюджетного процесса.

В этой модели, таким образом, лояльные депутаты играют роль подданных «стационарного бандита». Им предоставлены некоторые довольно ограниченные возможности в обмен на то, что они будут действовать предсказуемым образом. Такое развитие событий соответствует обрисованной выше стратегии **усмотрения**.

Модель распределительных коалиций

Олсон называет большие группы «латентными», поскольку их потенциал совершения коллективных действий не реализуется сам по себе. Коллективное действие происходит в результате инициативной деятельности отдельных членов группы, добивающихся полез-

ного для всех результата. Этот потенциал можно реализовать или мобилизовать при помощи селективных стимулов¹⁶. Но существование и сохранение таких стимулов в течение определенного времени приводит к другому результату — **появлению распределительных коалиций** (*redistributive coalitions*)¹⁷.

Для распределительных коалиций селективные стимулы превышают выгоду от коллективного блага, и они возникают именно как неизбежный ответ на существование таких стимулов. Это группы, которые систематически ориентированы на распределение частных благ в определенной сфере. В некотором смысле они паразитируют на системе, поскольку их интересы нередко противоречат оптимальному для большинства направлению экономического развития (хотя без таких распределительных механизмов и общепользовательный результат невозможен).

В довольно многих регионах депутаты легислатур обладали, или даже обладают до сих пор определенным уровнем автономии от исполнительной власти. Но им недостает либо политической автономии, либо профессионализма, или же в ассамблее существует конфликт, не позволяющий эффективно принимать решения, достигать стабильного консенсуса по политическим и экономическим вопросам. В таких условиях коллективное действие, а именно принятие бюджета, без селективных стимулов сильно осложняется. И такие стимулы — возможность перераспределить часть бюджетных средств с учетом своих интересов — действительно возникают.

Поэтому в процессе рассмотрения бюджета формируются и распределительные коалиции. В их состав входят как отдельные депутаты, так и организованные группы интересов, представляющие муниципалитеты и региональные предприятия. Все эти акторы в процессе бюджетного торга извлекают своего рода ренту, опираясь на свое право утвердить либо отклонить бюджет. Получая эту ренту, они не заинтересованы ни в повышении качества бюджетного процесса, ни тем более в повышении эффективности бюджетной политики.

¹⁶ *Olson M.* The Logic of Collective Action. P. 51–52.

¹⁷ См. об этой концепции: *Olson M.* The Rise and Decline of Nations — Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.

В этом случае процедура утверждения бюджета строится по несколько иной модели. Ассамблея все так же воздерживается от внесения существенных поправок в бюджет, но взамен получает некоторую свободу действий и определенные уступки, прежде всего экономического характера. В варианте внешней координации исполнительная власть также вознаграждает депутатов за лояльность. Но там эти выгоды практически полностью распределяются за пределами формальной бюджетной процедуры. Более того, они не всегда привязаны к бюджету на конкретный год и могут касаться лишь лояльных депутатов, быть частью их взаимоотношений с администрацией.

В случае модели распределительных коалиций **речь идет о четко привязанной к бюджету и часто институционализированной форме торга**. Это, например, резервные фонды депутатов и аналогичные им схемы вознаграждения членов ассамблеи за согласие с предложенным проектом, а также формально не зафиксированные, но систематически предоставляемые отдельным административным единицам и бюджетополучателям преимущества. Всем или, по крайней мере, подавляющему большинству депутатов предоставляется возможность обменять свой голос на право распределения некоторой суммы бюджетных средств.

Ясно, что в данном случае депутаты пользуются большей автономией, чем в модели внешней координации. Это показывает, например, опыт Санкт-Петербурга, где резервные фонды депутатов в той или иной форме существуют с 1994 года. Есть и менее яркие примеры — скажем, Мурманская область и Приморский край, где законодательные органы более зависимы от исполнительной власти, но все же смогли отстоять свое право на регулярное распределение некоторой части бюджетных средств.

В рамках модели распределительных коалиций со стороны депутатов существует определенный спрос на формальные правила. Прежде всего надо сказать, что абсолютно необходимым элементом, несущей конструкцию этой схемы выступает право отклонить бюджет. На нем и основана сама возможность «рыночного» торга с депутатами, т. к. иначе все сводилось бы к первому, монополистическому варианту. Кроме того, в ряде случаев депутаты разрабатывают и проводят в жизнь специальные законодательные конструкции, легализующие такую форму торга. Остальные нормы бюджетного

процесса уже гораздо менее важны и, как и в случае внешней координации, скорее формируют общие организационные рамки всей процедуры.

В отличие от варианта внешней координации, где безусловно доминирует губернатор, а легислатуре в бюджетном процессе отводится исключительно пассивная роль, активность ассамблеи в модели распределительных коалиций выше, а предсказуемость ее действий — ниже. Депутаты вполне могут отклонить бюджет, если размер предоставляемых селективных стимулов их явно не удовлетворяет. Они также могут претендовать на перераспределение более существенной (в сравнении с монополистическим вариантом) доли бюджетных средств. Однако сама по себе эта активность лежит скорее в области незаконотворческих мер, и именно **стратегия незаконотворческих мер** выдвигается в данной модели на первый план.

Модель административных согласований

Эта схема взаимодействия складывается, когда уровень политической автономии ассамблеи относительно высок, однако все же законодательный орган не готов выдвигать инициативы по самостоятельному изменению бюджета. Это может быть связано с тем, что профессионализм легислатуры невысок, а качественная социально-экономическая экспертиза законодателям недоступна. Другой причиной несамостоятельности ассамблеи может быть неспособность мобилизовать большинство депутатов для стабильной поддержки альтернативного законопроекта: например, в легислатуре представлено несколько значимых политических сил, ни одна из которых не имеет уверенного преимущества перед другими, и все предпочитают договариваться с губернатором на индивидуальной основе либо де-факто воспринимают его как арбитра.

Членов законодательного органа уже не устраивает модель «продажи» голосов и возможность корректировать расходы в пределах некоторой квоты, и они хотят непосредственно участвовать в бюджетной политике. Однако организационная и информационная асимметрия препятствует полноценному участию законодательного органа в работе над бюджетом. Это приводит к тому, что проблема коллективного действия решается не под давлением губернатора, но при его участии. Складывается относительно компромиссная схема

взаимодействия, которую я назову **моделью административных согласований**.

Такая модель предполагает активную работу депутатов над проектом бюджета и внесение достаточно существенных поправок в его структуру, однако при условии, что все или хотя бы основные из этих поправок проходят согласование с исполнительной властью. Это и есть суть компромисса: **за законодательным органом фактически признается право влиять на бюджетную политику, но вмешательство в структуру бюджета должно быть согласовано с исполнительным органом**. При этом участником согласований зачастую выступает именно ассамблея, а не отдельные депутаты: члены согласительной комиссии, руководство собрания или отдельных комитетов на переговорах с исполнительной властью представляют легислатуру в целом.

Конечно, в силу непрозрачности работы согласительных комиссий эта модель даст персональное преимущество руководителям ассамблеи, включенным в состав комиссии. Но легислатура может ограничить их лоббистские возможности, например, закрепив за собой возможность отклонить не устраивающий всех депутатов проект бюджета. В этой системе координат право отклонить бюджет, как и в модели распределительных коалиций, играет ключевую роль — это гарантия соблюдения исполнительной властью и руководством ассамблеи общих правил игры.

Приобретают значимость и другие формальные правила, в первую очередь — законодательные требования, облегчающие процедуру взаимодействия органов власти и согласования и юридически подкрепляющие необходимость достижения компромисса. Это, в частности, норма о том, что после утверждения бюджета в первом чтении он обязательно передается в согласительную комиссию, которая должна вынести консенсусное решение по проекту, прежде чем передавать его опять в легислатуру (Самарская, Томская области).

В рамках этой модели возрастает роль и некоторых ограничений, налагаемых на исполнительную власть. Поскольку ассамблея в данном случае намерена относительно активно работать над бюджетом, она заинтересована и в более высоком качестве исходного материала. В интересах легислатуры, в частности, введение детальных требований к проекту бюджета и более раннего срока для его внесения. Это обеспечивает возможность тщательно и подробно обсудить структуру финансового плана и конкретные ассигнования.

Практика такого взаимодействия, сложилась, например, в Самарской области. Как правило, в ходе обсуждения бюджета на очередной год в согласительной комиссии он претерпевает достаточно значимые изменения. Появляются новые источники доходов и новые статьи расходов, а изначально заложенные в бюджете расходы по отдельным статьям возрастают. Скажем, после рассмотрения согласительной комиссией бюджета на 2006 год его доходы выросли с 38,9 млрд рублей до 40,7 млрд, а расходы — с 43,9 млрд до 45,5 млрд¹⁸. Признаки модели административных согласований характерны и для работы других региональных ассамблей (например, Ярославской области). Поведение депутатов в рамках этой модели прежде всего вписывается в **стратегию незаконодательных мер**, но не исключена и частичная реализация стратегии ограничения.

«Активистская» модель

Представим себе законодательный орган, который располагает довольно высокой степенью политической автономии и не зависит в принятии своих решений от давления или шантажа со стороны исполнительной власти. В этой ассамблее депутаты работают на профессиональной основе, ее аппарат состоит из квалифицированных сотрудников, а для работы над законопроектами привлекаются авторитетные эксперты из исследовательских учреждений и аналитических центров. В легислатуре работает несколько прочных и дисциплинированных партийных фракций, которые по многим вопросам вступают в коалицию, достигают компромисса и в разумные сроки принимают эффективные для большинства решения.

Такая ассамблея, приняв к рассмотрению проект бюджета, тщательно анализирует его, находит его слабые стороны и пробелы, самостоятельно разрабатывает скорректированный вариант финансового плана и последовательно утверждает эту альтернативу в ходе нескольких предусмотренных законом чтений. Если губернатор сопротивляется инициативе легислатуры и отказывается подписать закон, ассамблея квалифицированным большинством

¹⁸ См.: Бюджет Самарской области на 2006 г. принят в первом чтении // ИА REGNUM. 2005. 14 октября; Принят бюджет Самарской области на 2006 год // Там же. 14 декабря.

преодолевают вето главы исполнительной власти¹⁹. Впрочем, она может принять к рассмотрению и в числе прочего утвердить и те поправки, которые предложит глава исполнительной власти. Но решать, какие из них принять, а какие отклонить — неизменно прерогатива ассамблеи.

В этом случае депутаты заинтересованы в иных формальных правилах, чем в предыдущих трех вариантах. Во-первых, возможность отклонения бюджета уже не играет определяющей роли. Ассамблее не нужно делегировать губернатору право любых изменений бюджета, контролировать качество исполнения и наказывать за неудовлетворительную работу: она может самостоятельно исправить то, что ее не устраивает. В то же время право отклонить бюджет не полностью теряет значение: при необходимости кардинальных и многочисленных доработок возвращение бюджета в исполнительный орган может оказаться вполне эффективным вариантом. Во-вторых, практически полностью утрачивают роль институциональные механизмы, рутинизирующие процедуру торга и согласования, так как сама потребность в согласовании уходит на второй план²⁰. В-третьих, гораздо более востребованы формальные ограничения на деятельность исполнительного органа как при подготовке бюджета (структура проекта, степень детализации, срок внесения), так и при его исполнении. В частности, растет значимость более прозрачной процедуры исполнения бюджета и размещения государственного заказа. Последнее очень важно, поскольку при принятии на себя ответственности за альтернативный проект бюджета ассамблее нужен

¹⁹ Нужно оговориться: конечно, для такого развития событий необходимо законодательное правило, что губернатор обязан подписать закон о бюджете (либо сразу, либо после преодоления вето), в то время как в большинстве регионов не только нет такого правила, но и требуется прямое санкционирование всех расходов главой исполнительной власти. Однако здесь первичны не законодательные нормы, а степень автономии ассамблеи: законодательный орган, подпадающий под приведенные три критерия, по определению способен инициировать такую норму и утвердить ее в качестве юридически обязательного правила.

²⁰ Это не значит, что от нее вовсе отказываются. Стоит также подчеркнуть, что я говорю здесь не о качестве бюджетной политики вообще (где согласования вполне полезны, а порой и необходимы), а об эффективности бюджетного процесса с точки зрения легислатуры.

и более сильный и надежный контроль за качеством исполнения. Таким образом, в случае «активизма» ассамблеи речь идет о реализации стратегии ограничения.

Жаль, что **легислатур, действующих по такой «активистской» модели, в российских регионах нет**²¹. В некоторых случаях бюджетные конфликты были своего рода демонстрацией независимости ассамблеи, ее стремления играть самостоятельную роль в бюджетном процессе. В предыдущих главах я рассматривал примеры Владимирской области и Санкт-Петербурга, где законодательным органам удалось принять проект бюджета, не согласованный заранее с исполнительной властью. Однако эти случаи все равно не проходят тест ни по критерию профессионализма, ни — в конечном счете — по уровню политической автономии, ведь в итоге легислатурам так и не удалось навязать губернатору свою волю. К моменту повторного рассмотрения бюджета первоначальные депутатские коалиции уже распались, и глава исполнительной власти сравнительно легко добивался поддержки своего варианта.

Случай Санкт-Петербурга в 1995 году был ближе всего к «активистской» модели. Однако для повторного принятия бюджета ассамблее все же потребовалось принять значительную часть поправок губернатора, чтобы мобилизовать нужное число голосов. Кроме того, региональные чиновники наемкнули депутатам на возможность неисполнения бюджета по статьям, не согласованным заранее с губернатором. Это означает, в числе прочего, что у ассамблеи не было реальных рычагов контроля над процессом исполнения бюджета, и это отразилось на процессе рассмотрения проекта²².

²¹ В качестве реально существующего образца такой процедуры можно взять США. Впрочем, в конце 1990-х и начале 2000-х годов инициатива в бюджетном процессе стала переходить на сторону президентской администрации, и ее влияние усилилось. По примеру ряда штатов федеральное законодательство ввело вначале право президента блокировать отдельные статьи бюджета, а затем и право просто отменять определенные ассигнования, утвержденные Конгрессом.

²² Хотя попытки поставить этот процесс под контроль были. Санкт-Петербург — единственный в России регион, где действует отдельный региональный закон о порядке исполнения бюджета и о бюджетной отчетности, и эта процедура урегулирована в законе довольно подробно.

Конечно, бюджетные конфликты могут происходить не только из-за противоречия между активной ролью, которой желает для себя ассамблея, и стремлением губернатора доминировать в бюджетном процессе. Бюджетный конфликт — это прежде всего сбой машины административных согласований, распределительных коалиций или внешней координации.

Если говорить о конфликтах с экономическим содержанием, то при модели административных согласований сбой возникает вследствие роста политической автономии законодательного органа. Легислатура уже не готова утверждать любые предложения исполнительной власти, но еще не обладает достаточным опытом и квалифицированным аппаратом для активного влияния на формирование бюджета. И в регионе еще не отработаны согласительные процедуры и институты бюджетного торга.

В модели административных согласований и модели распределительных коалиций конфликт может возникать в первую очередь из-за того, что губернатор нарушает сложившиеся правила взаимодействия. Он либо пытается навязать слишком невыгодный вариант распределения средств, либо лишает депутатов традиционного вознаграждения за лояльность по отношению к основным параметрам бюджета.

Также следует сказать, что выделенные мной модели взаимодействия вовсе не обязательно встречаются на практике в чистом виде. Это могут быть и комбинированные варианты. К примеру, в Санкт-Петербурге модель распределительных коалиций в 2000-е годы включала элементы административных согласований, хотя во второй половине 2000-х снова стала возвращаться к модели распределения (при резком снижении уровня политического конфликта).

Вообще же российский институциональный и политический контекст в большинстве случаев **сводит возможный спектр моделей взаимодействия законодателей и губернатора к двум вариантам: внешней координации и распределительных коалиций.** Формирование «активистской» модели тормозит не только фактическая асимметрия ресурсов, которыми располагают губернатор и ассамблея, но и конституционное распределение полномочий между законодательной и исполнительной властью.

Как правило, в региональных уставах и конституциях закреплена президентско-парламентская (по Шугарту и Кэри) форма прав-

ления, ограничивающая влияние законодательной власти на формирование исполнительной власти и деятельность последней. «Активистская» модель могла бы получить шансы на развитие в условиях парламентского или хотя бы премьерско-президентского институционального дизайна, когда правительство прямо или опосредованно подотчетно ассамблее. Но такие формы правления не просто непопулярны в российских регионах — с конца 1990-х годов они еще и блокируются федеральным законодательством и практикой Конституционного Суда.

Что касается модели административных согласований, то она в России распространена не очень широко. Становлению такой модели способствует наличие реальной конкуренции между региональными элитами и постепенное усиление партийного представительства. Однако в результате политики федерального центра, начиная примерно с 2005–2006 года, конкуренция в регионах сдерживается, в ряде случаев принудительно. Губернаторам нередко выдают карт-бланш на укрепление их позиций в регионе; это право на политический монополизм — плата за лояльность по отношению к федеральному центру.

Роль партий в регионах после реформ избирательного законодательства несколько укрепилась. Но жесткая зачистка электорального пространства с 2004–2005 годов, включая ликвидацию одних партий и недопущение других к выборам, манипуляции с избирательными системами, нацеленные на повышение представительства «Единой России», и прямое вмешательство региональных администраций в ход выборов и подсчет голосов, наоборот, нанесла по партийной системе суровый удар. Доминирование в региональных парламентах «Единой России» и слабость большинства других партий — одно из главных препятствий для развития активистской модели.

Теперь на основе сказанного можно ранжировать различные законодательные конструкции с точки зрения спроса на них. Вначале рассмотрим формальные права ассамблеи при рассмотрении и утверждении бюджета. Как уже указывалось, чаще всего законодательная власть выбирает средний вариант между полной свободой и полной зависимостью от губернатора (2 балла по шкале Шугарта-Кэри) или просто не детализирует свои полномочия — тогда закон может трактоваться и в ее пользу, и в пользу губернатора.

Объяснение простое, и оно подтверждает ранее высказанные гипотезы. Ассамблея будет действительно заинтересована в том, чтобы детально урегулировать содержание этих прав и тем более максимизировать свои полномочия по утверждению бюджета только в гипотетическом «активистском» варианте. Остальные же три модели, а вернее — неформальные механизмы взаимодействия законодательной и исполнительной власти, сложившиеся в их рамках, — сильно снижают заинтересованность законодательного органа в усилении формальных позиций при рассмотрении бюджета. Их по большей части заменяет возможность и угроза отклонения бюджета.

Однако, не уделяя особого внимания укреплению своих формальных позиций, ассамблеи в то же время довольно тщательно следят за тем, чтобы их права не были полностью ограничены. Только в единичных случаях легислатуры утверждают такое правило бюджетного процесса, как полный запрет на внесение в бюджет не согласованных с губернатором изменений. Право самостоятельно корректировать бюджет в рамках согласованных основных характеристик законодательные органы все же оставляют за собой, даже если фактически им не пользуются.

В общем случае для ассамблеи **имеет смысл инициировать и принимать только такие законодательные правила, исполнение которых она может не просто проконтролировать, но обеспечить собственными силами.** Таких правил, если говорить об ограничении прав губернатора и расширении прав законодательного органа, сравнительно немного. Среди них прежде всего следует назвать: 1) механизм согласительной комиссии, решение которой без учета мнения ассамблеи не может быть принято; 2) положение о предельном размере резервного фонда; 3) требование выделить в составе бюджета средства, перераспределяемые депутатами по собственному усмотрению.

Напротив, реализовать законодательные нормы, определяющие порядок исполнения бюджета или порядок его подготовки, принудить губернатора к их соблюдению на практике трудно. Реальных санкций за их неисполнение нет, есть только возможность наказывать губернатора косвенно — например, отклоняя проект бюджета или выражая недоверие высшим региональным чиновникам. Но это слишком суровые санкции за нарушение процедурных правил, обострение конфликта таким способом невыгодно ассамблее. Если правила на практике трудно исполнить, они теряют значимость. Разуме-

ется, легислатура, стремящаяся к повышению качества бюджетного процесса, может тщательно регламентировать и эти вопросы. Но ценность этих норм будет невелика, играть все равно придется по неформальным правилам.

Эти аргументы объясняют и слабый интерес законодательных органов к урегулированию таких вопросов, как процедура отчетности об исполнении бюджета, процедура государственного заказа и предельные размеры резервного фонда. Действительно большое значение эти параметры приобретают только в гипотетической «активистской» модели. В других вариантах они играют скорее общую упорядочивающую роль, оптимизируют бюджетный процесс в целом, но не способствуют укреплению позиций ассамблеи и отдельных ее членов. Несколько большей важностью, впрочем, как следует из сказанного, обладает вопрос о требованиях к вносимому губернатором проекту бюджета, в первую очередь — о сроке его представления.

Все сказанное резюмировано в Таблице 14. По итогам анализа бюджетных конфликтов и других ситуаций бюджетного процесса становится ясно, что **формальные правила бюджетного процесса в действительности подчинены практическому порядку подготовки, принятия и исполнения бюджета**. Теоретически эти нормы должны оптимизировать разработку бюджета, создавать условия для его конструктивной доработки и учета интересов всех бюджетополучателей, ограничивать злоупотребления при исполнении бюджета и в конечном счете способствовать выработке эффективной бюджетной политики.

На практике участники бюджетного процесса (депутаты ассамблеи и представители исполнительной власти) в ходе своих действий выстраивают устойчивый **режим избирательного использования законодательных норм**, который имеет довольно слабое отношение к решению проблем бюджетной политики. Как правило, речь идет о получении участниками процесса конкретных экономических или политических (в т. ч. электоральных) выгод. Если бюджетная процедура и бюджетная политика в целом в этих условиях и совершенствуются, то не благодаря этой практике использования законодательных норм, а вопреки ей.

Использование формальных правил способствует реализации различных стратегий, связанных с распределением бюджетных средств, однако эти правила играют обычно подчиненную роль.

Спрос на право в бюджетном процессе

	Спрос на расширение прав ассамблеи при принятии бюджета	Спрос на формальные механизмы торга и согла- сительных процедур	Спрос на ограничения прав губернатора при подготовке бюджета	Спрос на ограничения прав губернатора при исполнении бюджета	Спрос на право отклонить бюджет
Модель внешней координации Минимальная политическая автономия, высокая эффектив- ность принятия решений	—	—	—	—	—
Модель распределительных коалиций Низкая политическая автономия, средний уровень профессионализма, низкая эффективность принятия решений	—	+	—	—	+
Модель административных согласований Средний уровень политической автономии, высокий уровень профессионализма, средняя эффективность принятия решений	—	+	+	—	+
«Активистская» модель Высокая политическая авто- номия, высокий профессиона- лизм, высокая эффективность принятия решений	+	—	+	+	—

Доминирующий актор (исполнительная власть) может опираться на формальные институты для реализации своих интересов. Но часто отсылка к законодательству не требуется, поскольку доминирующее положение предполагает ряд других, более прямых и эффективных способов повлиять на депутатов. Легислатура же, будучи более слабым актором, изначально ограничена в применении законодательных правил. Защищая свои позиции в торге, депутаты региональных ассамблей редко прибегают к законодательным инструментам контроля и влияния. В лучшем случае они опираются на угрозу применения этих инструментов. Даже если законодательный орган ограничивает права губернатора и расширяет свои полномочия, это не приводит к существенному укреплению его автономии. Таким образом, в сложившемся институциональном и политическом контексте учреждаемые ассамблеями формальные институты практически не снижают уровень политической, экономической и организационной асимметрии между законодательной и исполнительной властью.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 1990-е годы траектории институционального развития российских регионов сильно разошлись. Региональные элиты, устав от унифицированных и диктуемых центром моделей организации власти, принялись экспериментировать с непривычными схемами и институтами. В одних случаях институциональный выбор был просчитанным и осмысленным, в других значительную роль играла случайность. Но так или иначе, региональная вольница 1990-х превратила страну в своего рода институциональную лабораторию, где в определенных рамках возникали, развивались и умирали разнообразные законодательные модели и конструкции.

В 2000-е годы под влиянием унифицирующей и упорядочивающей политики федерального правительства эти траектории вновь стали сходиться. Период экспериментов закончился, пришло время «взрослых» решений. И в этой ситуации «взросления» — говоря другими словами, консервации — региональных политических режимов оказалось, что институциональные формы, которыми политики столь интересовались и о которых так много спорили, стали не так уж значимы.

Парадоксально: в первые годы постсоветской России, когда, казалось, не было ни одной нормы, которая бы не нарушалась, и не было политиков, которые бы жили по формальным правилам, институты имели значение. Или, вернее, им *придавали* значение. Не исполняли, нарушали, обходили — но в то же время учреждали и боролись за них. А спустя 10-15 лет, когда, по всей видимости, политическая жизнь вошла в институциональное русло, когда правила и процедуры систематически соблюдаются, когда высшая исполни-

тельная власть подчеркивает свою приверженность Конституции и действительно следует ее букве, — институты, напротив, потеряли свою прежнюю важность.

Многие политики даже научились, соблюдая внешние приличия, действовать так, будто институтов разделения властей, народных выборов и других провозглашенных конституцией атрибутов не существует вовсе. Демонстративная поддержка действующих правил, как выяснилось, вовсе не мешает эти правила обходить. Законодательные нормы устоялись, но при этом «отвердели» и унифицировались и неформальные режимы взаимодействия.

Формальные политические институты, даже если они действуют фрагментарно и используются далеко не повсеместно, в переходный период имеют действительно большое значение. Важен сам процесс институционального строительства: споры вокруг институтов, конфликты по поводу институтов становятся своего рода школой политики. Институциональные модели выступают в роли идеала, хотя бы отчасти направляющего политическое развитие. Но со временем, когда политический режим укрепляется и стабилизируется, они теряют это значение, становясь более рутинным и менее значимым элементом политики. И не важно, идет ли процесс демократизации или авторитарной стабилизации — подобная трансформация роли институтов имеет место всегда.

Впрочем, речь не идет о противопоставлении формальных и неформальных институтов, и тем более здесь не подразумевается, что формальные правила полезны и благотворны, а неформальные — разрушительны и наносят ущерб общему благу. Нередко бывает совсем наоборот. Как мы видели на примере регионального бюджетного процесса, формальные правила вовсе не помогают законодательному органу реализовать свою автономию, не говоря уж о ее укреплении. Напротив, воспользоваться хотя бы частью этой автономии ассамблеи в состоянии, лишь прибегнув к неформальной деятельности за пределами законодательных норм. Официальные правила нередко используются в целях, далеких от общего блага, для извлечения индивидуальной выгоды, а неформальные институты могут компенсировать ущербность законодательных требований.

Интересно здесь другое: в каких случаях и формальные, и неформальные институты играют позитивную роль для экономического

развития, а в каких — негативную; какое соотношение этих институтов складывается в тех или иных политических режимах и контекстах; какого рода политика выстраивается вокруг той или иной смеси, того или иного соединения формальных и неформальных институтов. В этой книге, разумеется, нет сколько-нибудь полных ответов на эти вопросы, но все же намечены некоторые шаги к их разрешению.

Опыт исследования региональных законов о бюджетном процессе показал, что теоретические модели институционального выбора, построенные на опыте политических трансформаций в странах Запада, Восточной Европы, Латинской Америки и Азии, вполне работают и на российском материале, в том числе на субнациональном уровне. Политические акторы — в данном случае законодательная и исполнительная власть — действуют и избирают институты вполне рационально, преследуя конкретные политические и экономические интересы.

Здесь четко видно, как работает концепция «ограниченной рациональности»: когда сбор и обработка информации, обдумывание, стратегические расчеты требуют слишком много усилий и ресурсов, акторы принимают решения не по принципу конечной оптимальности, а исходя из простоты процесса, находя определенный баланс между оптимальностью и легкостью реализации. В контексте российских регионов, особенно в 1990-е годы, ограниченность информации и ограниченность ресурсов были в числе главных условий институционального строительства.

С другой стороны, значительный отпечаток на действие этой общей институциональной логики накладывают такие особенности российской политики, как политическая и финансовая централизация, невысокая формальная и фактическая роль федерального парламента, противодействие развитию политических партий, отсутствие реального опыта законодательной работы в регионах вплоть до середины 1990-х годов. Как эти факторы повлияли на региональную автономию и уровень автономии региональных законодательных органов?

1. Политическая централизация. Курс на снижение автономии регионов, взятый федеральным центром начиная с 1999–2000 года, привел к фактическому исчезновению с политической арены большинства независимых сил и консолидации заинтересованных групп.

А с институциональной точки зрения последствия такой политики федеральной исполнительной власти обеспечили лишь унификацию юридических и реальных правил игры и консервацию соотношения между ними, но никак не усиление формальных механизмов политической конкуренции, парламентского контроля и т. д.

Особенно сильный эффект в этом смысле произвели меры, поставившие региональную власть под прямой контроль центра. Руководство страны воспользовалось трагической ситуацией в Беслане осенью 2004 года, чтобы реализовать давно подготовленный шаг — заменить выборы глав исполнительной власти регионов фактическим их назначением из федерального центра. Несколько раньше было введено право президента РФ в определенных случаях распускать региональные ассамблеи¹.

Формально новый порядок формирования исполнительной власти регионов даже усилил позиции легислатур — теперь с ними нужно было согласовывать кандидатуру губернатора. Кроме того, в региональной политике появился некоторый консенсусный элемент: федеральная власть стала — пусть и не во всех случаях — обсуждать кандидатуры с основными группами региональной элиты. Однако «последнее слово» ассамблей в назначении региональных руководителей так и остается формальным. Региональные ассамблеи вынуждены соглашаться даже на те кандидатуры, которые им навязывают, поскольку поняли, что федеральная власть все равно добьется своего. Так что здесь не понадобилось даже «показательной порки».

И хотя информации о реальном режиме согласования кандидатур немного, практика первых четырех лет реализации новых норм показала, что федеральная исполнительная власть стремится к тотальному контролю над этим процессом. Вначале губернаторов заменяли в исключительных случаях. К примеру, первой жертвой этого процесса стал глава Корякского АО Владимир Логинов — крайне слабый для губернатора и непопулярный в регионе политик, допустивший многочисленные нарушения. В марте 2005 года в центральных СМИ появилась информация о чрезвычайной ситуации

¹ П. 4 ст. 9 и ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

в Корякии в связи с отсутствием топлива для обогрева домов (хотя, как отмечают эксперты, «Корякия замсрзала еще с начала осени и никаких радикальных изменений в начале марта в ней не происходило»²). 9 марта президент Путин отстранил Логинова от должности в связи с утратой доверия.

Фактически отставка губернатора была частью процесса зачистки в ходе подготовки к объединению Корякского АО с Камчатской областью. Более влиятельные, чем Логинов, представители местной элиты «продавили» это решение на федеральном уровне. Но лед был сломан. С марта 2005 по март 2009 года президент фактически назначил (или переназначил) более 90 глав региональной исполнительной власти. По подсчетам на середину 2008 года, в 42 случаях ассамблеи утвердили губернаторов единогласно, в других случаях соотношение голосов «за» и «против» составило 42,7 к 2,7³. Отставка глав исполнительной власти становилась все более рутинным процессом — к примеру, 16 февраля 2009 года президент Дмитрий Медведев отправил в отставку сразу трех губернаторов.

Инициатива в этом процессе все больше переходит на сторону федеральной власти. Центр по-прежнему прислушивается к мнению региональных элит и законодательных собраний, но вовсе не обязательно оно будет решающим. Скажем, в Нижегородскую область был назначен вице-мэр Москвы Валерий Шанцев, а в Алтайский край — сотрудник администрации президента Александр Карлин. Оба они не имели связей с региональными группами интересов. Как отмечает Светлана Барсукова, «вовлеченность законодательных собраний в региональные межэлитные разборки немедленно каралась выдвижением губернатора “из варягов”»⁴. Та же картина с экономическими группами интересов: их мнение принимается во внимание, но не обязательно отражается на решении

² *Кынев А.* Первый, пошел! // Агентство политических новостей. 2005. 30 марта (http://www.apn-nn.ru/pub_s/226.html).

³ *Голосов Г.* Почти независимый губернатор // Газета.ру. 2008. 9 июня (http://www.gazeta.ru/comments/2008/06/09_x_2748513.shtml).

⁴ *Барсукова С. Ю.* Участие бизнеса в политике: изменение правил (на примере финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий) // Интернет-конференция «Россия: варианты институционального развития». 2006. (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/293974.html>).

администрации президента. Так, например, в Иркутскую область в 2005 году был назначен Александр Тишанин, не имевший тесных связей ни с одной из действующих в регионе крупных компаний. Впрочем, после менее чем трех лет работы Тишанина, в ходе которой возникло немало конфликтов с региональными акторами, центр был вынужден заменить его.

Все эти перемены имели значительные последствия для региональной политики. Они стимулировали дальнейшее движение от публичных и конкурентных форм борьбы (в тех регионах, где эти формы наблюдались, разумеется) **к неформальному торгу с участием региональных заинтересованных групп и федеральных чиновников.** Даже в тех случаях, когда мнение региональных элит не учитывают, выступать против этого формальными методами рискованно: в ответ федеральная власть может распустить легислатуру, применить финансовые санкции по отношению к региону или разного рода юридические санкции по отношению к отдельным персоналиям. Таким образом, недовольство региональных элит не имеет шансов вылиться в публичную политическую борьбу или дискуссию. А такое расширение «серой зоны» автоматически приводит к снижению роли и востребованности формальных правил, к падению политической автономии региональных ассамблей в целом, как представительных органов.

Падение автономии регионов в сочетании со стабилизацией региональных политических режимов, сокращением политической конкуренции и устранением механизмов естественной ротации региональных элит сокращает для региональных законодателей стимулы к тому, чтобы реально влиять на политический курс в сфере бюджета и социально-экономического развития, и тем более — использовать для этой цели законодательные механизмы. При сохранении установки федерального центра на невысокую автономию регионов и снижение конкурентности региональных режимов **роль законодательных органов в региональной политике также сохраняется на низком уровне, а в некоторых случаях даже снижается.**

2. Финансовая централизация. Социально-экономические особенности российского федерализма косвенно, но довольно сильно ограничивают автономию регионов как таковых и региональных легислатур. Что касается социально-экономической ситуации, то большинство (более 3/4) субъектов РФ получают финансовую по-

мощь из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности и реализацию отдельных программ социально-экономического развития. Такая ситуация имела место и в 1990-х, но тогда она была менее стабильной: немало регионов ежегодно переходили из категории доноров федерального бюджета в категорию реципиентов, и наоборот.

В 2000-е годы федеральная власть сильно укрепила доходную базу национального бюджета. Одним из инструментов новой налоговой политики стало и перераспределение налоговой базы в пользу центра. Эта мера подорвала источники дохода региональных бюджетов и, несмотря на общий экономический рост в стране, закрепила зависимость субъектов федерации от федерального бюджета. Теперь статус донора или реципиента стал долгосрочным: подавляющее большинство регионов стабильно закрепились в той или иной категории.

Впрочем, в обеих ситуациях финансовое положение регионов сильно зависело от взаимоотношений и договоренностей с центром. В одних случаях — в частности, во многих неразвитых национальных республиках — помощь центра предоставляется просто ради выживания региона. В других, прежде всего в экономически развитых регионах, это плата за лояльность. Но неважно, каковы мотивы помощи: даже если центр зависит от лояльности регионов, те еще больше зависят от его финансовой поддержки. 10 лет назад у регионов еще была возможность в ходе переговоров о бюджете шантажировать центральную исполнительную власть, сегодня же они ведут переговоры по большей части с подчиненных позиций. Особенно это заметно в тех случаях, когда глава региона назначен президентом не из числа представителей местной элиты: здесь он выступает просто как чиновник, менеджер, проводящий в жизнь ту или иную линию центра.

Отношениями с центром и — что особенно важно в контексте этой книги — лоббированием региональных интересов при составлении федерального бюджета на практике могут заниматься только представители исполнительной власти. Центр не ведет диалога с ассамблеями регионов, они лишь наблюдают за процессом и могут давать губернатору свои «наказы». Губернатор как важнейший посредник между местными элитами и центром получает дополнительное основание к тому, чтобы доминировать в региональной по-

литике. В этом контексте **укрепление центра почти автоматически означает ослабление автономии региональных законодательных органов.**

3. Слабость федерального парламента. Формальные ограничения парламентской автономии на федеральном уровне и фактическая подконтрольность законодательной власти страны федеральным чиновникам негативно влияют на уровень автономии регионов и региональной представительной власти. Прежде всего, представительство интересов регионов на национальном уровне заметно ограничено, не только из-за слабости формальных полномочий федерального парламента, о чем немало было сказано выше, но и из-за порядка его формирования.

Нижняя палата Федерального Собрания, Государственная Дума, с 2007 года избирается по единому национальному округу и по партийным спискам. Раньше регионы имели в Думе реальное представительство в виде депутатов-одномандатников. Теперь интересы регионов при формировании федеральной законодательной власти отражены в лучшем случае косвенно, через механизм выделения региональных групп в партийных списках (что, разумеется, зависит от самих партий и их усмотрения). Совет Федерации, который вначале формировался путем прямых выборов, а потом из глав исполнительной и законодательной власти регионов, с 2000 года состоит из назначенных губернаторами и ассамблеями кандидатов (т. е. с 2005 года половина назначенцев косвенно назначается и президентом). Слабость регионального влияния на политику федеральных органов и неспособность сдерживать стремление федеральной исполнительной власти к доминированию в конечном счете **отрицательно сказываются и на автономии региональных легислатур.**

Кроме того, федеральный институциональный дизайн с его относительно слабым парламентом в течение многих лет служил ориентиром, идеальным образцом для строительства модели власти в регионах. Вначале ориентация на этот образец зависела от усмотрения региональных элит, но впоследствии федеральное законодательство и практика Конституционного Суда закрепили эту схему и как формальный образец для подражания, заметно отклоняться от которого не следует. Воспроизведение федеральной модели на региональном уровне, пусть даже и с коррективами, означало закрепление слабости региональных парламентов и повторение федерального

опыта, когда исполнительная власть доминирует над законодательной, а ключевые вопросы решаются не в ходе публичных дискуссий, а в ходе неформального торга.

4. Борьба с партиями. Меры, принятые федеральным центром в рамках партийной и электоральной реформы в начале 2000-х годов⁵, изначально способствовали некоторому укреплению роли политических партий. Выросло не только число партийных депутатов региональных ассамблей (что нередко было связано с преобразованием лояльных губернатору групп «независимых» депутатов во фракции «Единой России»), но и число партийных выдвиженцев на выборах.

Однако в дальнейшем были предприняты и другие шаги, прямо ударившие по партийной конкуренции в регионах, в том числе: 1) запрет на создание региональных избирательных блоков; 2) дальнейшее ужесточение требований при регистрации партий, в результате которого число партий в России снизилось в разы, и за последние годы новые партии практически не регистрировались; 3) ужесточение электоральных правил, включая повышение заградительных барьеров на выборах всех уровней, введение более благоприятных для партии власти правил распределения мест по пропорциональной системе (уже ставший скандальным метод делителей Импералии), ужесточение правил финансирования кампаний и т. д.⁶

Если учесть также все более избирательное применение электоральных правил, то можно заключить, что рецентрализаторская стратегия федеральных элит приводит к подавлению роли политических партий в регионах, и в целом — к снижению уровня конкуренции и открытого конфликта между группами, представленными

⁵ Обязательное избрание половины региональных депутатов по партийным спискам, запрет на участие в выборах региональных партий, предъявление жестких требований к федеральным партиям. См.: п. 2 и п. 16 ст. 35 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.02 № 67-ФЗ; ФЗ «О политических партиях» от 11.07.01 № 95-ФЗ (в частности, ст. 3).

⁶ См. подробный обзор: *Любаров А.* Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1 (<http://www.irena.org.ru/index.php?option=content&task=view&id=339>).

в ассамблеях, и группами, представленными в исполнительной власти. В большинстве случаев складывается альянс губернатора с фракцией «Единой России» — партии, получившей максимальный электоральный «бонус» от законодательных новаций. Противостояния, которые отражали и в какой-то степени укрепляли политическую автономию региональных ассамблей, сегодня в значительной степени исчезли с политической карты России. **При слабых партиях и неактивной партийной политике автономия региональных ассамблей как представительных органов расти не может.** Вместо этого укрепляются распределительные коалиции, претендующие на раздел региональных ресурсов.

5. Непрофессионализм региональных легислатур. В развитии российских региональных ассамблей в постсоветский период есть несомненные достижения. Место многочисленных, работавших преимущественно на непостоянной основе и часто выполнявших лишь формальные задачи советов народных депутатов заняли более компактные представительные органы, ведущие постоянную законодательную работу и располагающие соответствующим аппаратом, преследующие определенные законодательные стратегии. Некоторые региональные ассамблеи по ряду характеристик уже приближаются к своим западным «аналогам», субнациональным представительным органам США и других стран. Депутаты этих ассамблей работают полностью на профессиональной основе и получают вознаграждение за свой труд, они располагают разветвленной системой комитетов и комиссий, а также соответствующим финансированием.

Однако в целом отсутствие реального опыта законодательной работы в условиях рыночной экономики и нехватка ресурсов для ведения полноценной законотворческой деятельности помешали российским региональным ассамблеям обозначить себя в качестве влиятельных агентов институционального строительства. В процессе законотворчества **они сразу попали в зависимость от исполнительной власти, и преодолеть эту зависимость большинство региональных парламентов не смогли и спустя 15 лет после их учреждения в современном виде (в 1993 году).**

Губернаторы старались ограничить стремление ассамблей к профессионализации, отказываясь финансировать дополнительные «ставки» в депутатском корпусе (депутатов, работающих на профес-

сиональной, или освобожденной, основе) и дополнительные расходы на аппарат легислатур. Сами депутаты тоже зачастую не стремились к постоянной профессиональной работе: она не представляла для них особой ценности, лоббировать локальные интересы можно было и без этого. Хотя в 2000-е годы рост благосостояния позволил несколько увеличить финансирование ассамблей и число депутатов, работающих на постоянной основе, улучшения не были кардинальными, и заметного роста профессионализации региональных законодательных органов не произошло.

Поскольку формат региональной политики во многом определяется действием описанных факторов, в регионах сложилось и закрепилось политическое, экономическое и организационное доминирование региональной исполнительной власти над законодательной. Уровень автономии законодательной власти регионов по-прежнему невысок. А отношения исполнительных и законодательных органов, в том числе их взаимодействие по поводу бюджета, приобрели формы, невыгодные для представительных органов в целом, хотя выгодные для отдельных депутатов и депутатских групп.

Прежде всего вследствие низкого уровня политической и организационной автономии **законодательные органы субъектов РФ испытывают затруднения в решении проблем коллективного действия**, особенно связанных с принятием региональных законов и утверждением региональных бюджетов. Ассамблеи не имеют устойчивых внутренних структур, позволяющих вырабатывать и сохранять согласованные позиции по вопросам законодательства. Партийные фракции этой функции в реальности не выполняют, а комитетские структуры ориентированы на иные цели и задачи. Прежде всего они становятся центрами отраслевого лоббирования.

В силу этих обстоятельств мобилизовать депутатов для принятия детализированного и серьезно вмешивающегося в сферу прерогатив законопроекта крайне сложно. Такие законодательные инициативы чаще всего блокируются, порой в зародыше. Многие меры законодательного регулирования, которые могли бы усилить позиции ассамблеи как законотворческого и представительного органа, просто не удается реализовать и «продвинуть».

Мобилизация требуемого законом большинства голосов для поддержки альтернативного проекта бюджета также представляет для законодателей неразрешимую проблему. Поскольку в региональных

ассамблеях не существует реального партийного правления, не существует и внутренних структур, которые могли бы послужить посредниками во внутреннем согласовании проектов. Обеспечить пусть даже не компромиссное, но по крайней мере определенное решение без привлечения внешних источников власти и авторитета оказывается невозможно. Поэтому реальным источником авторитета и координации выступает обычно региональная исполнительная власть.

Как следствие, стратегия детализации законодательства, ограничения полномочий исполнительной власти, установления законодательного контроля за бюджетной деятельностью и другими сферами региональной политики срабатывает лишь в отдельных случаях и лишь частично. Более высокий уровень профессионализма способствует ее реализации, но другие факторы, прежде всего политические — альянс губернатора и легислатуры — и экономические, а именно достаточно высокий уровень обеспеченности бюджета в регионе, зачастую препятствуют этому. В целом, если изучить уровень детализации законодательства и степень ограничений, налагаемых на губернатора, видно, что **ни одна региональная ассамблея не стремится законодательно установить максимально прозрачный режим деятельности исполнительной власти** и обеспечить подотчетность ее действий депутатам.

Однако несмотря на всю асимметрию взаимоотношений между губернаторами и региональными ассамблеями, отказ последних от вмешательства в сферу интересов и деятельность исполнительной власти должен чем-то компенсироваться. Такой заменой становятся **особые соглашения с исполнительным органом**. Наиболее ярко этот формат соглашений проявляется в бюджетном процессе, где законодательный орган соглашается поддерживать губернаторские проекты бюджетов в обмен на частные выгоды — доступ к распределению некоторой части бюджетных средств.

Рычаги контроля над бюджетными ресурсами неизбежно концентрируются в руках исполнительной власти. Формальная автономия легислатур в бюджетном процессе оказывается шире, чем реальная. На практике организационная база ассамблей субъектов РФ позволяет анализировать проект бюджета лишь поверхностно, на уровне распределения расходов по отдельным статьям.

Более того, технически губернатор вполне в состоянии организовать процесс подготовки, рассмотрения, утверждения и исполнения

бюджета, вообще не прибегая к взаимодействию с законодательным органом⁷. Губернатор вынужден добиваться одобрения бюджета ассамблеей и участвовать в согласительных процедурах с депутатами только потому, что федеральное законодательство (в соответствии, конечно, со сложившейся мировой практикой) требует: бюджетные расходы субъекта РФ непременно должны быть согласованы с высшим органом законодательной власти региона.

В ситуации с принятием бюджета проблема, по существу, сводится к необходимости мобилизовать депутатов на поддержку губернаторского или альтернативного проекта. Если второе затруднительно, то остается первый вариант, позволяющий довольно просто разрешить проблему коллективного действия. По одному из сценариев, губернатор может выступить в роли внешнего координатора и применить к депутатам принуждение того или иного вида, побудить их продемонстрировать лояльность путем голосования за бюджет.

В другом случае, если автономия ассамблеи и отдельных заинтересованных групп в ее составе выше, исполнительная власть пользуется региональными бюджетными ресурсами, чтобы договориться с депутатами и оплатить их лояльность. Если плата оказывается достаточной, депутаты присоединяются к группе поддержки губернатора и голосуют за общую структуру бюджета.

Именно поэтому в регионах, где бюджет более устойчив и финансовых ресурсов больше, ассамблеи менее склонны детализировать законодательство, устанавливать формальные меры контроля за исполнительной властью и расширять свои полномочия в бюджетной сфере. В этих регионах у исполнительной власти достаточно ресурсов, чтобы расплачиваться за общую поддержку депутатов, и в формальных институтах большой нужды нет.

В результате депутаты практически полностью делегируют исполнительной власти право формировать бюджетную политику, отказываются от участия в этом процессе, но получают определенные

⁷ Хотя, разумеется, исполнительной власти потребуется согласовывать свои действия с федеральным центром и муниципалитетами: от первых региональные власти ждут трансфертов, субвенций, субсидий и дотаций, от вторых — информации о налоговых доходах и участия в их распределении.

(никогда не абсолютные) гарантии удовлетворения частных интересов. Согласие подчиниться этим правилам возникает в результате консенсуса. Это соглашение о принципах обмена и распределения благ — основное условие функционирования всей процедуры и практики бюджетного процесса, складывающейся в российских регионах. Поэтому такое соглашение выступает в качестве базового пункта, исходной точки и в процессе институционального выбора.

Как следствие, дополнительные формальные ограничения, которые вводит легислатура, могут быть эффективны только в той мере, в какой они не противоречат неформальным правилам и соглашениям, выгодным для губернатора и для конкретных депутатов. Такие ограничения получается учредить и утвердить только в тех случаях, когда они не меняют основного содержания торга между законодательной и исполнительной властью.

В то же время законодательные органы субъектов РФ заинтересованы в установлении таких **законодательных правил, которые расширяют сферу индивидуального торга** по поводу бюджета и облегчают такой торг. Делать это позволяет, например, закрепление права депутатов распределять средства бюджета в виде резервных фондов, квот, депутатских наказов и т. д. В иерархии спроса на различные законодательные механизмы эти нормы стоят значительно выше, например, закрепления детальных требований к бюджетной отчетности. Однако пока такие институты в полной мере учреждены только в нескольких регионах. Вероятность их дальнейшего распространения будет зависеть от прочности соглашений между исполнительной и законодательной властью региона и от уровня автономии последней.

Одним из главных итогов развития бюджетного процесса в регионах стало то, что описанный формат отношений, включая соотношение и взаимосвязь формальных и неформальных институтов в бюджетном процессе, стабилизировался и устоялся. Институциональное строительство в сфере регионального бюджетного процесса — по крайней мере, в части, касающейся взаимоотношений законодательного и исполнительного органа — в целом завершилось.

После 2005 года регионам вновь пришлось в массовом порядке вносить изменения в бюджетное законодательство, чтобы привести его в соответствие с новыми федеральными законами о местном самоуправлении. Еще один раунд массовых изменений произошел

в 2008–2009 годах в связи с переходом на принятие бюджета не только на следующий год, но и на трехлетний плановый период (как на федеральном уровне). Законы о бюджетном процессе были существенно пересмотрены, а в ряде случаев эта ситуация стала поводом к принятию новых законов.

Тем не менее, анализ этой корректировки законодательства показал, что основная масса законодательных положений существенно не менялась. В частности, фундаментально не изменились нормы о взаимодействии законодательной и исполнительной власти. Практически везде остаются без изменения правила о стадиях рассмотрения бюджета и о том, какие характеристики ассамблея обязана согласовывать с региональной администрацией.

Впрочем, определенные поправки в бюджетное законодательство по этой части по-прежнему вносятся. Например, в марте 2009 года Законодательное собрание Нижегородской области внесло в областной закон о бюджетном процессе норму об уточнении сроков внесения на рассмотрение собрания изменений в уже принятый закон о бюджете, увеличило срок рассмотрения собранием отчета об исполнении бюджета до 2 месяцев.

Вносятся изменения и в те аспекты бюджетной процедуры, которые подробно рассматривались в этой книге. К примеру, Архангельское областное собрание депутатов, корректируя бюджетное законодательство в соответствии с изменениями Бюджетного кодекса (о принятии трехлетних плановых бюджетов и др.), с одной стороны, передвинуло срок внесения проекта бюджета в ассамблею с 15 октября на 1 октября, с другой — устранило ограничение на размер резервного фонда главы администрации области⁸. В законе Санкт-Петербурга о бюджетном процессе 2007 года срок внесения проекта также передвинут с 15 на 1 октября, а размер резервного фонда оговорен в размере 3 % (в предыдущем варианте закона он вообще не был оговорен, а в предшествующей версии составлял 1 %)⁹.

В Новгородской области предельный срок внесения бюджета в 2008 году перенесли с 10 ноября на 15 октября, но при этом была

⁸ Закон Архангельской области от 23.09.2008 № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области».

⁹ Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге».

исключена норма, ограничивающая резервный фонд администрации области: 2 % от объема расходов бюджета¹⁰. В Пермском крае предельный размер резервного фонда изменили с 2 % на 3 %, а срок внесения бюджета — с 15 на 1 сентября¹¹. Не везде время рассмотрения бюджета в ассамблее увеличивается: в Волгоградской области, наоборот, срок внесения проекта сдвинули с 26 сентября на 15 октября¹².

Как видно из этих изменений, наряду с теми поправками, что укрепляют позиции депутатов в бюджетном процессе (увеличение срока рассмотрения бюджета), вносятся и те, что расширяют свободу усмотрения администрации (увеличение резервного фонда). Шаги в этих двух направлениях предпринимаются и по другим аспектам бюджетного взаимодействия законодательной и исполнительной власти. Например, в Архангельской области в 2007 году в законодательство были внесены изменения, предоставляющие депутатам возможность корректировать бюджет в процессе его исполнения при превышении плана по доходам более чем на 10 % и при выявлении нецелевого или неэффективного использования средств (по аналогии с федеральным бюджетом).

В Ростовской области, напротив, в конце 2008 года региональный парламент отказался от прерогативы утверждать 21 областную целевую программу в составе бюджета. Право на утверждение программ было передано губернатору области¹³. В Самарской области в конце 2008 года срок внесения бюджета в парламент перенесли с 15 сентября на 15 октября. В связи с этим правительство области (готовившее законопроект) также предложило отказаться от обязательной передачи закона о бюджете в согласительную комиссию: теперь он будет рассматриваться в комитетах Самарской губернской думы, а комиссия будет создаваться по мере необходимости¹⁴.

¹⁰ Закон Новгородской области от 03.10.2008 № 389-ОЗ «О бюджетном процессе в Новгородской области».

¹¹ Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае».

¹² Закон Волгоградской области от 11.06.2008 № 1694-ОД «О бюджетном процессе в Волгоградской области».

¹³ Ростовский парламент внес изменения в областной закон о бюджетном процессе // Интерфакс. 2008. 25 декабря (http://www.interfax-russia.ru/r/B/ugFin/379.html?menu=5&id_issue=12204274).

¹⁴ Глумова В. Обходной маневр // Самарский вестник. 2008. 2 октября.

Хотя спикер Думы Виктор Сазонов заявил, что это «небольшая техническая корректировка», многие депутаты, особенно оппозиционные, беспокоились, что это ударит по их автономии. Депутат Михаил Матвеев заметил, что если от согласительной комиссии откажутся, то процесс рассмотрения бюджета замкнется на правительстве. В ходе согласительной комиссии Дума могла добиваться существенных поправок в бюджете, на сотни миллионов или даже миллиарды рублей. Если процесс будет передан в комитеты, исчезнет и публичная площадка совместной работы Думы и администрации. Последней будет проще договариваться с депутатами в рамках комитетов, где чаще всего не хватает специалистов для полноценного анализа. Председатель регионального отделения «Яблока» Игорь Ермоленко высказал мнение, что бюджет будет выноситься на рассмотрение комиссии только в тех случаях, когда правительство будет уверено, что ситуация под контролем¹⁵.

Поскольку изменения законодательства имеют разнонаправленный характер, в среднем соотношение полномочий законодательной и исполнительной власти в региональном бюджетном процессе остается на прежнем уровне. Законодательная власть по-прежнему не идет на последовательное ограничение прав исполнительной и систематически не расширяет свои полномочия. В ближайшие годы можно ожидать даже некоторого сужения формальных возможностей ассамблей (судя по последним изменениям, принятым в конце 2008 — начале 2009 года), однако нет оснований полагать, что это сужение будет кардинальным. Общий формат и институциональная среда регионального бюджетного процесса остаются прежними.

Стабилизация и унификация регионального законодательства о бюджетном процессе указывает на то, что достигнута точка равновесия: **основные региональные акторы уже не заинтересованы в существенном изменении законодательства о бюджетном процессе**¹⁶.

¹⁵ Гуторова М. Согласительной комиссии убавили обязанностей // Коммерсантъ (Самара). 2008. 1 октября.

¹⁶ Применительно к отношениям законодательной и исполнительной власти по поводу бюджета. Другие нормы, например, о межбюджетных трансфертах, фондах медицинского страхования и т. д., пересматриваются регулярно, при этом вносятся довольно существенные изменения.

Политика федеральных властей и региональных лидеров приводит к консервации форм бюджетного торга и укреплению распределительных коалиций на основе альянса губернатора, партии «Единая Россия» и — не во всех регионах — других участников политического процесса. В этих условиях стимулов к сколько-нибудь активному институциональному строительству нет: политикам и заинтересованным группам вполне комфортно и в рамках нынешних институтов и практик, что, конечно, не исключает их постепенной корректировки.

Однако совершенно очевидно, что «без усиления представительной власти демократия в регионах России останется фикцией»¹⁷. Если формальная и фактическая автономия региональных ассамблей не вырастет, то наиболее вероятным итогом политического развития регионов будет тупик, связанный с потерей легитимности власти, динамики развития и эффективности работы государства. Какие факторы могли бы изменить ситуацию?

Мы видели, что уровень профессионального развития депутатского корпуса и региональных ассамблей не является определяющим фактором расширения автономии законодательной власти. Рост организационных возможностей с 1990-х по 2000-е годы не привел к существенному укреплению полномочий законодательных органов. В некоторых случаях повышению профессионализма сопутствовало, напротив, ослабление формальных прав ассамблеи. Поэтому в сложившихся условиях даже целенаправленное увеличение доли профессиональных депутатов, укрепление комитетов, финансирование дополнительной экспертной работы и т. д. не приведет к существенному росту спроса на формальные правила и на более высокую автономию.

Впрочем, это не значит, что без повышения профессионализма можно обойтись. Это необходимое условие автономии законодательного органа, и при слабой организационной базе политические предпосылки к расширению автономии просто не сработают. Но само по себе организационное развитие не создаст политических альтернатив, и на практике оно скорее сопутствует политическим изменениям и вытекает из них, не являясь самостоятельным двигателем политического развития.

¹⁷ Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России. С. 34.

Формирования более активной позиции региональных ассамблей, укрепления их полномочий и реального положения, появления эффективных механизмов парламентского контроля можно ожидать только при изменении политической ситуации в регионах. Эта ситуация, в свою очередь, очень сильно детерминирована федеральным политическим развитием — об этом свидетельствует единообразие форм и практик разделения властей, сложившихся в российских регионах ко второй половине 2000-х годов. Центр систематически подавлял политические инициативы, исходящие с мест, и в итоге федеральный контроль в России стал серьезно сдерживать региональное разнообразие. А слабость законодательных органов не просто стала элементом региональной политики — она жестко встроена в формат российского федерализма.

Проще говоря, расширение автономии legislatures и спроса на право неотъемлемо связано с демократизацией региональной политики, а возможность такой демократизации зависит сегодня главным образом от федерального центра. То равновесие, которое сложилось в регионах, весьма устойчиво, и оно может нарушиться только в результате внешних потрясений.

Один из вариантов — изменение политики центра по отношению к регионам, расширение их политической и финансовой автономии. Но и спустя полтора года после федеральных выборов 2007–2008 годов никакой существенной коррекции региональной политики не произошло, более благоприятной по отношению к регионам она не стала. Далее возможностей для маневра уже нет, поскольку федеральная власть в России начинает готовиться к выборам загодя, максимально зачищая политическое пространство и сдерживая возможные независимые инициативы. Увеличение сроков полномочий будущих созывов Государственной Думы до 5 лет и президента до 6 лет скорее свидетельствует, что правящая группа намерена и дальше придерживаться той же политики, законсервировать сложившееся распределение сил и ресурсов.

Возможно, конечно, что и в рамках этой политики будут приняты некоторые послабления. В частности, усилению региональных ассамблей способствовало бы увеличение роли политических партий. Для этого нужно было бы снять ряд ограничений на создание партий и их участие в выборах, ослабить административный контроль за электоральным процессом, смягчить требования изби-

рательного законодательства, блокирующие развитие небольших партий и мешающие укреплению оппозиционных партий.

Не менее серьезные последствия для разделения властей в регионах имел бы отказ от нынешнего порядка формирования исполнительной власти, когда главу региона фактически назначает президент при формальном согласии ассамблеи. Возвращение прямых выборов губернаторов ослабило бы подконтрольность регионов центру. А если бы выборы глав регионов были сделаны непрямыми, т. е. если бы губернаторов выбирали ассамблеи, то это было бы существенным стимулом для развития последних. В этом случае спрос на институты контроля над исполнительной властью заметно вырос бы.

Какие-то действия федеральной власти в этом направлении не исключены. Но судя по предшествующему опыту, они почти наверняка не будут систематическими. Практически невозможно представить, чтобы сформировавшаяся в России правящая группа федеральной элиты пошла на масштабное ослабление своего контроля над региональной (и неизбежно — национальной) политикой. Поэтому если регионы вдруг и решат наделить некоторой свободой, это будут только отдельные уступки, а не системная реформа региональной власти.

А такие уступки практического смысла иметь не будут: ведь **в ограничении полномочий региональной законодательной власти заинтересованы не только и даже не столько федеральные чиновники, сколько губернаторский корпус.** Они еще меньше желают делиться своей монополией с ассамблеями или муниципалитетами, чем федеральная власть — с регионами. Ведь губернаторов не принуждают из центра, например, повышать заградительный барьер на региональных выборах или снижать число депутатов, работающих на профессиональной основе. Они просто пользуются той монополией, которую закрепил за ними Кремль.

Поэтому, чтобы существенно изменить практику разделения властей в регионах, федеральным элитам необходимо непосредственно вмешаться в региональную политику и принудить губернаторов поделиться своей властью с законодательными органами. А это уже противоречит всем принципам пакта, который правящая группа заключила с региональными заинтересованными группами — лояльность в обмен на монопольную политику на местах. Конечно, и этот пакт может быть пересмотрен, но вряд ли в обозримой перспективе.

Поэтому наиболее вероятный сценарий усиления законодательных органов в России связан, во-первых, с заметным ослаблением федеральной власти и ее влияния на региональную политику, и во-вторых, с существенным ослаблением региональной исполнительной власти и увеличением политической конкуренции. То есть губернаторы должны, с одной стороны, лишиться поддержки центра, а с другой — столкнуться с конкурентными политическими силами (вероятно, национального масштаба), возникновению которых не будет препятствовать федеральная власть. Это возможно или в ходе длительной перестройки политической системы и экономики России, или же в результате серьезных экономических кризисов, которые оставят нынешнюю правящую группу без ее ресурсных баз. Но в последнем случае далеко не факт, что политика в регионах склонится в сторону демократизации.

В ходе постсоветского развития региональных политических институтов маятник качнулся сначала в одну, а затем в другую сторону. В начале цикла региональные легислатуры были практически полностью подчинены исполнительной власти, затем во многих регионах роль законодательных органов существенно выросла. После этого на политической арене большинства регионов вновь наступило абсолютное доминирование исполнительной власти.

Ко второй половине 2000-х годов основные факторы, определявшие динамику региональных институтов разделения властей, в т. ч. центробежные тенденции 1990-х и строительство «вертикали власти» в следующем десятилетии, были по большей части исчерпаны. В ближайшие годы станет ясно, появятся ли в регионах новые движущие силы, которые повлияют на динамику автономии региональных ассамблей, или развитие этих институтов еще долго будет инерционным. При отсутствии кардинальных экономических и политических перемен в стране больше шансов на второе. Рассчитывать на реформу региональной власти пока не стоит.

Как следствие, консервируется и сложившаяся в национальной и региональной политике система согласования общественных и экономических интересов со всеми ее отрицательными сторонами. Вывод, что ограничение конкуренции, ослабление автономии представительных органов и уничтожение публичных площадок для согласования интересов и разрешения конфликтов негативно влияют на производство общих благ (как в смысле *common good*, так и в смысле *public*

good), уже стал достаточно общим местом для политической и экономической науки. Однако проведенное исследование показывает, как именно и за счет чего страдает процесс создания общих благ.

Все вышеописанные обстоятельства дестимулируют коллективные действия, создают трудности в процессе мобилизации политических акторов и укрепления политических организаций. Неспособность к коллективным действиям мешает, например, депутатам законодательных органов реализовать свою автономию — даже те достаточно ограниченные возможности, что предусмотрены конституционным, бюджетным и т. п. законодательством. Это бездействие означает отказ от активного участия в производстве общественных благ. Выбор между производством и перераспределением делается в пользу последнего.

От Олсона и его последователей нам известно, что общее благо может быть обеспечено и действиями отдельных акторов, которым нет нужды объединяться и координироваться с кем-то, поскольку они сильны и так. Применительно к российскому политическому процессу, да и вообще к политическим режимам авторитарного типа это означает, что когда большинство политических акторов бездействует, производство общественных благ делегируется доминирующей группе — исполнительной власти или экономическим агентам, ее контролирующим.

Теоретически и в этом случае возможно эффективное создание общественных благ. Речь, конечно, не об опыте авторитарной мобилизации и модернизации, который некоторые экономисты¹⁸ считают успешным; тут общественная цена экономических прорывов недопустимо высока, да и финансово-экономический эффект до конца не доказан¹⁹. Но, к примеру, если представить, что нынешние распределительные коалиции в российских парламентах неожиданно получают значительно больше реальной автономии, чем та, которой они располагают сейчас, и гарантии того, что этой автономией они смогут воспользоваться, — стоит ли ожидать, что эти заинтересованные группы поведут более эффективную бюджетную политику? Вряд ли,

¹⁸ *Allen R.C.* Farm to Factory: A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution. Princeton: Princeton University Press, 2003.

¹⁹ *Дэвис Р.* Советская экономика и начало «Большого террора» // Экономическая история. Ежегодник 2006. М.: Росспэн, 2006. С. 439–477.

поскольку весь механизм их формирования и функционирования настроен на *распределительную* деятельность.

Трудно оценить, что лучше с экономической и общественной точки зрения: консервативная бюджетная политика, тормозящая преобразования и перестройку экономики, но имеющая некий единый центр управления, или же борьба заинтересованных групп за раздел государственных средств, в ходе которой, однако, могут быть созданы более продуктивные институты согласования и координации интересов. И это, разумеется, предмет для совершенно других исследований. Но в любом случае ясно, что снятие барьеров для развития политической конкуренции и автономии ассамблей не приведет к одномоментному успеху: оно скорее заложит условия для того, чтобы к процессу присоединились другие политические организации, не включенные в нынешний механизм перераспределения государственных благ. В среднесрочной и долгосрочной перспективе это даст более устойчивый результат, чем попытки «ручного» управления и жесткие меры предосторожности против возможных злоупотреблений (которые на деле чаще всего прикрывают политический монополизм).

Интересно и другое: институциональное строительство, продолжавшееся более полутора десятилетий, так и не породило принципиально новых механизмов координации коллективных действий. Взаимодействие политических акторов по поводу бюджета показывает, что согласование интересов строится по большей части в прежних формах. Более того, параллельно укреплению законодательных основ нынешнего российского государства шло и укрепление тех неформальных принципов и механизмов торга и координации, что существовали еще в советский период и претерпели определенную трансформацию в ходе «вольницы» 1990-х годов. Если в начале постсоветских преобразований еще был шанс согласовать эти два движения, придать им единое направление, то сегодня он во многом утерян.

Следовательно, во-первых, законодательные реформы сами по себе не способны повернуть процесс политических преобразований в определенное русло; эти реформы слабо затрагивают логику коллективных действий и не позволяют скорректировать асимметрию ресурсов, сил и возможностей между разными политическими акторами, если они не подкреплены политической волей и фактической

поддержкой конкурентных правил игры. Во-вторых, реформы имеют непредусмотренные текущие последствия: механизмы распределения общественных благ начинают инкорпорировать новые нормы и подстраивать их под уже сложившиеся нужды и принципы координации; проще говоря, политические акторы, не меняя модели своего поведения, начинают использовать новые нормы в распределительных целях.

В-третьих, бездействие центральной власти и вообще доминирующих политических групп в плане поддержки политической конкуренции, автономии субнациональных единиц, представительных органов и других участников политического процесса (не говоря уже о четком курсе на ограничение конкуренции и автономии) имеет и долгосрочные последствия для политической системы. Старые и менее эффективные механизмы производства и распределения благ укрепляются, а потенциал новых законодательных правил и институциональных инноваций, не найдя политической поддержки, напротив, испаряется. Это означает консервацию политического развития и механизмов производства общественных благ на многие годы. Бездействие запускает порочный круг, из которого собственными силами выбраться крайне трудно, а порой и невозможно: остается ждать стороннего вмешательства или катастрофы.

1. Монографии, сборники научных трудов

Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М.: Издательский сервис, 2004.

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России. СПб.; М.: ЕУСПб; Летний сад, 2002.

Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. М., 1988. Т. 2.

Дмитриев М. Бюджетная политика в современной России. М.: Московский Центр Карнеги, 1997.

Золотарева А. Совершенствование процедур разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета и проблемы статуса внебюджетных фондов в системе государственных финансов. М.: ИЭПП, 1999.

Кирьянов И.К., Лукьянов М.И. Парламент самодержавной России: Государственная Дума и ее депутаты, 1906–1917. Пермь: Изд-во Пермского университета, 1995.

Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002.

Локк Дж. Два трактата о правлении // Сочинения: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988.

Лысенко В.И. Десять лет современного российского парламентаризма. М.: Институт современной политики, 2000.

Макаренко В.И. Русская власть: теоретико-социологические проблемы. Ростов н/Д: СКНЦ ВШ, 1998.

Монтескье П.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999.

Порт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

Пунина К.А. Органы представительной власти как акторы политического процесса в регионах современной России. Автореферат дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2006.

Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М.: Весь мир, 2000.

Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джексона. М.: Издательская группа «Прогресс»-«Литера», 1994.

Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Под ред. А. Лаврова. М.: Диалог-МГУ, 1998.

Юрина Е.В. Российская модель разделения властей в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009.

Яндиев М.И. Финансы региональных органов власти. М.: Финансовый издательский дом «Деловой экспресс», 1999.

Allen R.C. Farm to Factory: A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution. Princeton: Princeton University Press, 2003.

Becker G. The Economic Approach to Human Behavior. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

Cain B., Ferejohn J., Fiorina M. The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

Coleman J.S. Individual Interests and Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

Di Palma G. To Craft Democracies. Berkeley: University of California Press, 1990.

Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad / Ed. by R.K. Weaver, B.A. Rockman. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.

Downes A. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper, 1957.

Elgie R. Semi-Presidentialism in Europe. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe / Ed. by J. Higley, R. Gunther. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Empirical Studies in Institutional Change / Ed. by L.J. Alston, T. Eggertson, D. North. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Epstein D., Halloran S. Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Golosov G.V. Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed. London; Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004.

Haggard S., Kaufman R. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

Hardin R. Collective Action. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.

Harford T. Undercover Economist. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Hirschman A.O. Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

Horn M.J. The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

Huber J.D., Shipan C.R. Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Huntington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman, OK: Oklahoma University Press, 1991.

Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-developed and Post-Socialist Countries / Ed. by C. Clague. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 1997.

Jones Luong P. Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perception, and Pacts. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Knight J. Institutions and Social Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches / Ed. by T. Daintith. Berlin: De Gruyter, 1988.

Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press, 1996.

Lupia A., McCubbins M. The Democratic Dilemma. New York: Cambridge University Press, 1998.

Mainwaring S., Shugart M.S. Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

McFaul M. Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

O'Donnell G., Schmitter P. Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Harvard University Press, 1965.

Olson M. The Rise and Decline of Nations — Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.

Ostrow J. Comparing Post-Soviet Legislatures: A Theory of Institutional Design and Political Conflict. Columbus, OH: Ohio State University Press, 2000.

Pierson P. Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Presidents, Parliaments, and Policy / Ed. by S. Haggard, M.D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Przeworski A. Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain / Ed. by D.E. Herspring. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

Ragin C.C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.

Remington T.F. The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1999. New Haven; London: Yale University Press, 2001.

Sandler T. Collective Action: Theory and Applications. University of Michigan Press, 1992.

Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. London: Macmillan, 1997.

Shugart M.S., Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Smith S.S., Remington T.F. The Politics of Institutional Choice: The Formation of the Russian State Duma. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations / Ed. by J. Pickles, A. Smith. London; New York: Routledge, 1998.

Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives / Ed. by G. O'Donnell. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Treisman D. After the Deluge. Regional Crises and Political Consolidation in Russia. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999.

Tsebelis G. Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1990.

Tsebelis G., Money J. Bicameralism. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

2. Научные статьи

Афанасьев М. От вольных орд до ханской ставки // Pro et Contra. 1998. № 3. С. 5–20.

Бадковский Д. Самарская область в 1999 и первой половине 2000 г. // Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России». М.: Гендальф, 2001. С. 336–356.

Барсукова С. Ю. Участие бизнеса в политике: изменение правил (на примере финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий) // Интернет-конференция «Россия: варианты институционального развития». 2006. (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/293974.html>)

Бланкенагель А. Бюджетное право и федерализм // Бюджетное устройство в Российской Федерации. М.: МОНФ, 1997.

Богачева О.В. Проблемы бюджетного федерализма в России // Бюджетный федерализм. М.: МОНФ, 1998.

Богачева О.В. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 1995. № 8.

Бушмин Е.В. Роль и место бюджетных процедур в системе государственного финансирования // Вопросы экономики. 2003. № 5. С. 42–49.

Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе // Полис. 2006. № 2. С. 27–39. № 3. С. 67–74.

Гельман В.Я. Вокруг реформы местного самоуправления: политические интересы и законодательный процесс // Местное самоуправление: теория и практика. М., 1996. С. 48–58.

Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис. 2003. № 4. С. 6–25.

Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы, практики // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации / Под ред. В.Я. Гельмана. М.: МИГПИ, 1998.

Гельман В.Я. Сильная исполнительная власть: президент и его правительство // Политическая социология и современная российская политика / Под ред. Г.В. Голосова и Е.Ю. Мелешкиной. СПб.: Борей-Принт, 2000.

Гельман В.Я. «Сообщество элит» и пределы демократизации: Нижегородская область // Полис. 1999. № 1.

Глубоцкий А.Ю., Кынев А.В. Партийная составляющая законодательных собраний российских регионов // Полис. 2003. № 6.

- Голосов Г.В.* Губернаторы и партийная политика // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 96–108.
- Голосов Г.В.* Измерения российских избирательных систем // Полис. 2001. № 4. С. 71–85.
- Голосов Г.В.* Политические институты и демократия в России // Неприкосновенный запас. 2001. № 5.
- Голосов Г.В.* Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. 2008. № 1. С. 22–35.
- Дэвис Р.* Советская экономика и начало «Большого террора» // Экономическая история. Ежегодник 2006. М.: РОССПЭН, 2006. С. 439–477.
- Заборский И.* Разделяй и властвуй: политические партии в региональных законодательных собраниях, 2003–2007 гг. // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1.
- Елизаров В.* Элитистская теория демократии и современный российский политический процесс // Полис. 1999. № 1.
- Копоненко П.Б.* Политические факторы конституционного строительства в республиках Российской Федерации // Полис. 2003. № 6. С. 135–143.
- Крыштановская О.* Региональная элита и выборы // Региональная элита в современной России / Под ред. Я. Фрухтманна. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005.
- Кувалдин В.Б.* Президентство в контексте российской трансформации // Россия политическая / Под ред. Л. Шевцовой. М.: Московский Центр Карнеги, 1998.
- Кузнецова О.В.* Бюджетная политика регионов // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. СПб.; М.: МИГПИ, 2000.
- Кузьмин А.С., Мелвин Н.Дж., Нечаев В.Д.* Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полис. 2002. № 3.
- Куколев И.* Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается // Власть. 1996. № 1. С. 46–52.
- Куприянычева Э.* Особенности политической элиты Самарской области // Полис. 1999. № 3.
- Кынев А.В.* Переход к смешанным выборам в регионах: «принудительная трансформация» // Полис. 2004. № 2. С. 32–40.
- Кынев А.В.* Пропорциональная избирательная система по-российски: ограниченная конкуренция и управляемая партийность // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1.

Лексин В., Швецов А. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2000. № 1.

Любарев А. Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1 (<http://www.irena.org.ru/index.php?option=content&task=view&id=339>).

Меркель В., Крассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей / Под ред. В.Я. Гельмана. Т. 1. СПб.; М.; Берлин: ЕУСПб; Летний Сад; Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2003. С. 246–289.

Морозов А. Актуальные проблемы бюджетного процесса в России и подходы к их решению // Бюджетное устройство в Российской Федерации. М.: МОНФ, 1997.

Панов П.В. Изменение электоральных институтов в России (Кросс-региональный сравнительный анализ) // Полис. 2004. № 6. С. 16–28.

Панов П.В., Пушина К.А. Конфликты и «порядок» в региональном парламенте (На примере Законодательного собрания Пермской области) // Полис. 2003. № 6. С. 125–134.

Петров Н.В. Выборы 1995–1997 гг. и региональные политические элиты // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе. М.: МОНФ, 1999.

Пивоваров Ю.С. Русская Власть и публичная политика (Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита) // Полис. 2006. № 1.

Пивоваров Ю.С., Фурсов А.И. «Русская Система» как попытка понимания русской истории // Полис. 2001. № 4.

Пистор К. Предложение и спрос на право в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 1.

Попов В.В. Реформа бюджетного федерализма: первые итоги // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 4. С. 47–53.

Ремингтон Т. Демократизация, разделение властей и объем государственных полномочий в России // Страна после коммунизма: государственное управление в новой России: В 2 т. Т. 2. М.: Институт права и публичной политики, 2004. С. 304–347.

Секретные протоколы Петергофского совещания в июле 1905 г. // Голос минувшего: Журнал истории и истории литературы. 1917. № 4.

Сенатова О., Касимов А. Московское поражение российского федерализма // Век XX и мир. 1993. № 7–12. С. 183–191.

Холодковский К. Консолидация элит: общественный пакт или верхушечный сговор? // Куда идет Россия? Общее и особенное в современном развитии / Под ред. Т. Заславской и др. М.: Интерцентр, 1997.

Шевченко Ю.Д. Институционализация Государственной Думы и участие депутатов третьего созыва в парламентских выборах // *Полис. 2005.* № 1. С. 120–134.

Щербак А. Экономический рост и итоги думских выборов 2003 года // *Политическая наука. 2005.* № 2. С. 105–123.

Akerlof G. The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // *The Quarterly Journal of Economics. 1970.* Vol. 84. № 3. P. 488–500.

Alesina A., Perotti R. The Political Economy of Budget Deficits // *IMF Staff Papers. 1995.* № 42. P. 1–31.

Alt J.E., Lowry R.C. Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficit — Evidence from the States // *American Political Science Review. 1994.* № 88. P. 811–828.

Arrow K.J. Economic theory and the hypothesis of rationality // *The New Palgrave: Utility and Probability* / Ed. by J. Eatwell, M. Milgate, P. K. Newman. New York: W.W. Norton, 1989. P. 25–39.

Bender B., Lott J.R. Legislator Voting and Shirking: A Critical Review of the Literature // *Public Choice. 1996.* № 87. P. 67–100.

Bender J., Meirowitz A. Spatial Models of Delegation // *American Political Science Review. 2004.* № 98. P. 293–310.

Black J.M. «Which Arrow?»: Rule Type and Regulatory Policy // *Public Law. 1995.* Spring. P. 94–117.

Calvert R.L., McCubbins M.D., Weingast B.R. A Theory of Political Control and Agency Discretion // *American Journal of Political Science. 1989.* № 33. P. 588–611.

Carey M., Formanek F., Karpowicz E. Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases // *Legislative Studies Quarterly. 1999.* № 24. P. 569–603.

Chaisty P., Schleiter P. Productive but not Valued: the Russian State Duma, 1994–2001 // *Europe-Asia Studies. 2002.* № 54. P. 701–724.

Clarke W. Divided Government and Budget Conflict in the U.S. States // *Legislative Studies Quarterly. 1998.* № 23. P. 5–22.

Cohn M. Fuzzy Legality in Regulation: The Legislative Mandate Revisited // *Law and Policy. 2001.* № 23.

Coleman J. A Rational Choice Perspective on Economic Sociology // *The Handbook of Economic Sociology* / Ed. by N. Smelser, R. Swedberg. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. P. 166–180.

Cox G.W., McCubbins M.D. Divided Control of Fiscal Policy // *The Politics of Divided Government* / Ed. by G.W. Cox and S. Kernell. Boulder, CO: Westview Press, 1991.

Doorenspleet R. Reassessing the Three Waves of Democratization // World Politics. 2000. № 52. P. 384–406.

Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government // European Journal of Political Research. 1980. № 8. P. 165–187.

Ehrhart K.-M., Gardner R., von Hagen J., Keser C. Budget Processes: Theory and Experimental Evidence. Montreal: CIRANO, 1999. (<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/99s-33.pdf>).

Elgie R. Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations // Political Studies Review. 2004. № 2. P. 314–330.

Ferejohn J., Krehbiel K. The Budget Process and the Size of the Budget // American Journal of Political Science. 1987. № 31. P. 296–320.

Fiorina M.P. Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? // Public Choice. 1982. № 39. P. 33–66.

Friedrich C. Constitutional Government and Politics. New York: Harper, 1937.

Geddes B. Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America // Institutional Design in New Democracies / Ed. by A. Lijphart, C. Waisman. Boulder, CO: Westview Press, 1996. P. 15–41.

Golosov G.V. What Went Wrong? Regional Electoral Politics and Impediments to State Centralization in Russia, 2003–2004 // PONARS Policy Memos. 2004. № 337.

Goodin R. Rationality Redux: Reflections on Herbert Simon's Vision of Politics // Competition and Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science / Ed. by J. Alt, M. Levi and E. Ostrom. New York: Russell Sage Foundation Press, 2000. P. 58–83.

Hadenius A., Teorell J. Pathways from Authoritarianism // Journal of Democracy. 2007. Vol. 18. № 1. P. 143–157.

von Hagen J., Harden I. Budget Processes and Fiscal Discipline // European Economic Review. 1995. № 39. P. 771–779.

Hall P.A., Taylor R. Political Science and the Three New Institutionalisms // Political Studies. 1996. № 44. Vol. 5. P. 936–957.

Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics. 2004. № 2. P. 725–740.

Hendley K. «Demand» for Law in Russia – a Mixed Picture // East European Constitutional Review. 2001. № 10.

Huber J.D., McCarty N. Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform // American Political Science Review. 2004. № 98. P. 481–494.

Lijphart A. Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations // Research Symposium «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?». Washington, DC: Georgetown University. 1989.

Linz J.J. The Perils of Presidentialism // *Journal of Democracy*. 1990. № 1.

Linz J.J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference // *The Failure of Presidential Democracy*. Vol. 1: Comparative Perspectives / Ed. by J.J. Linz and A. Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. P. 3–87.

Mackie T., Marsh D. The Comparative Method // *Theory and Methods in Political Science* / Ed. by D. Marsh and G. Stoker. Hampshire: Macmillan, 1994.

Mainwaring S. Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination // *Comparative Political Studies*. 1993. № 26. P. 198–228.

March J.G., Olsen J.P. Elaborating the «New Institutionalism». University of Oslo, Centre for European Studies, 2005. Working paper. № 11.

McCubbins M.D., Page T. A Theory of Congressional Delegation // *Congress: Structure and Policy* / Ed. by M.D. McCubbins, T. Sullivan. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

McGuire M.C., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // *Journal of Economic Literature*. 1996. № 34. P. 72–96.

McKelvey R., Ordeshook P. An Experimental Study of the Effects of Procedural Rules on Committee Behavior // *The Journal of Politics*. 1984. № 46. P. 182–205.

McNamara K.R. Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation // *West European Politics*. 2002. Vol. 25. № 1. P. 47–76.

Merton R.K. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action // *American Sociological Review*. 1936. Vol. 1. № 6. P. 894–904.

North D. Five Propositions about Institutional Change // *Explaining Social Institutions* / Ed. by J. Knight, I. Sened. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1995.

Olson M. Autocracy, Democracy, and Prosperity // *Strategy and Choice* / Ed. by R.J. Zeckhauser. Cambridge: MIT Press, 1991. P. 131–157.

Pierson P., Skocpol T. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science // *Political Science: State of the Discipline* / Ed. by I. Katznelson, H.V. Milner. New York: W.W. Norton, 2002. P. 693–721.

Popov V. Fiscal Federalism in Russia: Rules Versus Electoral Politics // *Program on New Approaches to Russian Security*. Nizhny Novgorod Academic Conference Paper. 2001.

Przeworski A. Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts // *Constitutionalism and Democracy* / Ed. by J. Elster, R. Slagstad. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. P. 59–80.

Przeworski A. Some Problems in the Study of Transition to Democracy // Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives / Ed. by G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

Rees R. The Theory of Principal and Agent // Bulletin of Economic Research. 1985. Vol. 37. № 1. P. 3–26 (Part I). № 2. P. 75–97 (Part II).

Remington T.F. The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993 // Slavic Review. 2000. № 59.

Riggs F.W. The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices // International Political Science Review. 1988. № 9. P. 247–278.

Robinson N. The Presidency: The Politics of Institutional Chaos // Institutions and Political Change in Russia / Ed. by N. Robinson. London: Macmillan, 2000.

Sappington D. Incentives in Principal-Agent Relationships // Journal of Economic Perspectives. 1991. Vol. 5. № 2. P. 45–66.

Shepsle K.A., Weingast B.R. Political Preferences for Pork Barrel: A Generalization // American Journal of Political Science. 1981. № 25. P. 96–111.

Shepsle K.A., Weingast B.R. When Do Rules of Procedure Matter? // The Journal of Politics. 1984. № 46. P. 206–221.

Shipan C. Regulatory Regimes, Agency Action, and the Conditional Nature of Congressional Influence // American Political Science Review. 2004. № 98. P. 467–480.

Shugart M. Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe // Transition. 1996. № 2.

Siaroff A. Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction // European Journal of Political Research. 2003. № 42. P. 287–312.

Smelser N. The Methodology of Comparative Analysis // Comparative Research Methods / Ed. by D. Warwick and S. Osherson. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973.

Starr F.S. Clans, Authoritarian Rulers, and Parliaments in Central Asia // Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Paper. 2006.

Stepan A., Skach C. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism Versus Presidentialism // World Politics. 1993. № 46. P. 1–22.

Tsebelis G. Decision Making in Political Decisions: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism // British Journal of Political Science. 1995. № 25. P. 289–325.

Weingast B.R. The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective // Public Choice. 1984. № 44. P. 147–191.

3. Аналитические материалы

Вагин В.В., Охота В.В. Псковская область в сентябре 1998 года // Политический мониторинг (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/>). 1998. № 9.

Вагин В.В., Охота В.В. Псковская область в августе 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 8.

Вагин В.В., Охота В.В. Псковская область в июне-июле 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 7.

Гельман В.Я. Санкт-Петербург и Ленинградская область в мае 1993 года // Политический мониторинг. 1993. № 5.

Гуцакис С. Волгоградская область в июле — начале августа 1995 года // Политический мониторинг. 1995. № 8.

Доверие институтам власти. Опрос «Левада-Центра». 2007. 9 апреля (<http://www.levada.ru/press/2007040901.html>).

Драбкина Т. Ленинградская область в сентябре 1999 года // Политический мониторинг (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/>). 1999. № 9.

Драбкина Т. Ленинградская область в марте 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 3.

Драбкина Т. Ленинградская область в феврале 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 2.

Драбкина Т. Ленинградская область в ноябре-декабре 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 12.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в октябре 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 10.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в сентябре — начале октября 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 9.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в январе 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 1.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в ноябре 1997 года // Политический мониторинг. 1997. № 11.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в сентябре 1997 года // Политический мониторинг. 1997. № 9.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в марте-апреле 1997 года // Политический мониторинг. 1997. № 4.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в феврале 1997 г. // Политический мониторинг. 1997. № 6.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в январе 1997 года // Политический мониторинг. 1997. № 1.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в декабре 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 12.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в октябре 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 10.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в феврале 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 2.

Драбкина Т. Санкт-Петербург в июне 1995 г. // Политический мониторинг. 1995. № 6.

Драбкина Т. Санкт-Петербург и Ленинградская область в мае 1995 года // Политический мониторинг. 1995. № 5.

Драбкина Т. Санкт-Петербург и Ленинградская область в апреле 1995 года // Политический мониторинг. 1995. № 4.

Драбкина Т. Санкт-Петербург и Ленинградская область в марте 1995 года // Политический мониторинг. 1995. № 3.

Е.Р., М.С. Московская область в июле 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 7.

Кынев А.В. Выборы Думы Корякского округа 19 декабря 2004: электронные эксперименты на фоне тотального кризиса систем ЖКХ // Фонд развития информационной политики (http://www.frip.ru/new/analitic/statyi/kinev_vibory_dumy_koryak_okruga.html).

Обухов С. Семь угроз роспуска Думы // Обозреватель. 2006. № 8 (http://www.rau.ru/observer/N8_2006/8_03.htm).

Органы представительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Информационно-исследовательский центр «Панорама». 1999 (<http://www.panorama.ru/works/zs/index.html>).

Основные статистические показатели законопослушательской деятельности областного собрания депутатов в 2007 году // Архангельское областное собрание депутатов (http://www.aosd.ru/docs_inf/File/statistika-zakonov-2007.doc).

Охота В. Псковская область в апреле 1999 года // Политический мониторинг (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/>). 1999. № 4.

Петрова А.С. Государственная Дума: «В доверии отказано». Опрос ФОМ. 2000. 25 мая (http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_rei/duma_confidence/of002101).

Петрова А.С. Нужна ли нам Государственная дума? Опрос ФОМ. 2001. 18 октября (http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_dum/third_dum/of013901).

Петрова А., Климова С. Нужна ли России Государственная Дума? Опрос ФОМ. 1997. 12 июня (http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_rei/duma_confidence/of19972301).

Рейтинги доверия/недоверия институтам власти. Мониторинг ФОМ. 2003. 19 августа (http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_rei/d033297).

Романов В. Белгородская область в январе-феврале 1999 года // Политический мониторинг (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/>). 1999. № 2.

Сименидо Ю. Владимирская область в мае 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 5.

Сименидо Ю. Владимирская область в марте 1999 года // Политический мониторинг. 1999. № 3.

Сименидо Ю. Владимирская область в ноябре 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 11.

Сименидо Ю. Владимирская область в сентябре 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 9.

Сименидо Ю. Владимирская область в июне 1998 года // Политический мониторинг. 1998. № 6.

Сименидо Ю. Владимирская область в ноябре 1994 года // Политический мониторинг. 1994. № 11.

Травкина Н.М. Современные особенности законодательного бюджетного процесса в США. Аналитическая записка. М.: Институт США и Канады РАН, 1998 (<http://www.iskran.ru/russ/works98/travkina2.html>).

Якурин А. Новгородская область в декабре 1997 — январе 1998 года // Политический мониторинг (<http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/>). 1998. № 1.

4. Публикации СМИ

Абдуллина Л. Депутаты должны избавиться от политической пены // Коммерсантъ (Самара). 2003. 19 ноября.

Абдуллина Л. Константина Титова выручил Георгий Лиманский // Коммерсантъ (Самара). 2003. 26 ноября.

Аналитический отдел поможет Читинской думе спорить с администрацией // ИА REGNUM. 2005. 15 декабря (<http://www.regnum.ru/news/560694.html>).

Ахметжанова К. Партия власти оставила без власти // Коммерсантъ (Волгоград). 2009. 18 марта.

Бережная В. Бюджет первое чтение не прошел // Интернет-сайт Администрации Самарской области. 2003. 28 октября (<http://www.samara.ru/news/167/28.10.2003/88730>).

Бессуднов А. Уроки акробатики // Эксперт Северо-Запад. 2003. № 44.

Бирюкова С. В Ставропольском крае принят бюджет края на 2006 год // Кавказский узел. 2005. 28 декабря (<http://kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/912401.html>).

Бондаренко А. Предвыборные страсти по губернскому бюджету // Независимая газета. 2001. 19 октября.

Бондаренко А. Умножение и вычитание // Российская газета — Приморский край. 2008. 3 октября.

Бочарова С. Великий хурал недоволен правительством // Газета.ру. 2008. 17 декабря (http://www.gazeta.ru/politics/2008/12/17_a_2912798.shtml).

Бюджет-2003 принят с четвертой попытки // ИА REGNUM. 2003. 10 февраля (<http://www.regnum.ru/news/87216.html>).

Бюджет Ленобласти на 2006 год принят парламентом и подписан губернатором // ИА REGNUM. 2005. 23 ноября (<http://www.regnum.ru/news/549079.html>).

Бюджет Мурманской области на 2006 год принят во втором чтении // ИА REGNUM. 2005. 12 декабря (<http://www.regnum.ru/news/558657.html>).

Бюджет Петербурга принят во втором чтении с увеличением доходов и расходов // Информационное агентство «Росбалт». 2003. 12 ноября (<http://www.rosbalt.ru/2003/11/12/129076.html>).

Бюджет Самарской области на 2006 г. принят в первом чтении // ИА REGNUM. 2005. 14 октября (<http://www.regnum.ru/news/528503.html>).

Бюджет Тувы на 2009 год преодолел Законодательную палату // Tayga.info. 2008. 30 декабря (<http://tayga.info/news/34568/>).

В Иркутской области бюджет-2006 увеличен на 1 млрд рублей // ИА REGNUM. 2005. 16 ноября (<http://www.regnum.ru/news/545075.html>).

В Читинской области появился бюджет, который никого не устраивает // ИА REGNUM. 2005. 14 декабря (<http://www.regnum.ru/news/559764.html>).

Волгограду добавили 250 миллионов // Хроника событий в Волгоградской областной Думе. 2005. 8 ноября — 11 ноября (<http://www.volgoduma.ru/informationmanagement/index.php?id=59>).

Идосов Г. Почти независимый губернатор // Газета.ру. 2008. 9 июня (http://www.gazeta.ru/comments/2008/06/09_x_2748513.shtml).

Гончаренко Н. Туву оставили без бюджета // Коммерсантъ (Новосибирск). 2008. 26 декабря.

Грызлов отказался от своего заявления шестилетней давности // Грани.Ру. 2009. 3 апреля (<http://grani.ru/Politics/Russia/Parliament/Duma/m.149468.html>).

Депутаты Думы Волгоградской области недовольны проектом бюджета-2006 // ИА REGNUM. 2005. 18 октября (<http://www.regnum.ru/news/530541.html>).

Депутаты не согласились с проектом областного бюджета на 2003 год // ИА REGNUM. 2002. 5 декабря (<http://www.regnum.ru/news/72697.html>).

Депутаты Читинской области отправили проект бюджета-2006 на доработку // ИА REGNUM. 2005. 16 ноября (<http://www.regnum.ru/news/545022.html>).

Дефицит бюджета Ярославской области сократится на 400 млн рублей // ИА REGNUM. 2005. 23 ноября (<http://www.regnum.ru/news/549064.html>).

Доходная часть бюджета Иркутской области на 2006 год будет увеличена // Байкальская служба новостей. 2005. 20 октября (<http://www.allrussia.ru/news/default.asp?vYear=2005&vMonth=10&vDay=20>).

Доходы бюджета-2006 Ставрополя планируется увеличить еще на 60 млн рублей // ИА REGNUM. 2005. 21 декабря (<http://www.regnum.ru/news/563738.html>).

Дробышева И. Бюджетное меню // Российская газета — Приморский край. 2008. 20 ноября.

Законодатели Ставрополя отклонили концепцию бюджета на 2006 год // ИА REGNUM. 2005. 7 октября (<http://www.regnum.ru/news/525077.html>).

Иванова Е. С широко закрытыми глазами // Наша версия. 2005. 15 декабря.

Комитет по собственности рекомендовал отклонить проект бюджета региона на 2006 год // РИА «Сибирские новости». 2005. 11 октября (http://irk.gov.ru/menu0/news_main.php?more=2552).

Кынев А. Первый, пошел! // Агентство политических новостей. 2005. 30 марта (http://www.apn-nn.ru/pub_s/226.html).

Матвеев В. Одна видимость // Время новостей. 2000. 4 ноября (<http://www.vremya.ru/print/3138.html>).

Михайличенко Б. Депутатская доля // Московские новости. 2002. № 40.

Мэрия Волгограда спорит с администрацией области из-за 1 млрд руб. // ИА REGNUM. 2005. 19 октября (<http://www.regnum.ru/news/531256.html>).

На «коллективную поправку» депутатам ЗакСа Петербурга выделили 6 млрд рублей, но объем средств у них будет разный // ЗакС.ру. 2008. 29 октября (<http://www.zaks.ru/new/archive/view/51676>).

«Народные депутаты Мурмана» не стали препятствовать принятию областного бюджета в четвертый раз, но «не поступились своими принципами» // ИА REGNUM. 2003. 14 февраля (<http://www.regnum.ru/news/88895.html>).

О пикете, деньгах и Бюджетном кодексе // Интернет-сайт Администрации Самарской области. 2001. 29 ноября (<http://www.adm.samara.ru/cn/laws/251/253/1956>).

Областная дума отклонила проект бюджета-2003 // ИА REGNUM. 2002. 11 декабря (<http://www.regnum.ru/news/74118.html>).

Обсуждение бюджета Читинской области вылилось в призывы к свержению губернатора // ИА REGNUM. 2005. 15 ноября (<http://www.regnum.ru/news/544241.html>).

Объем «депутатской поправки» сокращается вместе с бюджетом Петербурга // ЗакС.ру. 2009. 2 февраля (<http://www.zaks.ru/new/archive/view/53939>).

Павлюченко П. Бюджетный «балаган» продолжится // Репортер. 2001. 12 октября.

Палладин М. Не моем, так катаньем... // Самарская газета. 2001. 29 сентября.

Принят бюджет Волгоградской области на 2006 год // ИА REGNUM. 2005. 15 декабря (<http://www.regnum.ru/news/561010.html>).

Принят бюджет Самарской области на 2006 год // ИА REGNUM. 2005. 14 декабря (<http://www.regnum.ru/news/559734.html>).

Проект бюджета Волгоградской области на 2006 г. принят во втором чтении // ИА REGNUM. 2005. 10 ноября (<http://www.regnum.ru/news/542256.html>).

Проект бюджета Якутии на 2008 год оказался неподготовленным для рассмотрения на сессии парламента // SakhaNews. 2007. 16 октября (<http://1sn.ru/show.php?id=17858>).

Публичная лекция Виталия Найшуля: Автор ваучера о либеральных реформах // Полит.ру. 2004. 21 апреля (<http://www.polit.ru/lectures/2004/04/21/vaucher.html>).

Пушкарская А. Депутаты все-таки сумели прибавить в своих расходах // Коммерсантъ СПб. 2004. 18 ноября.

Рассмотрение бюджета Иркутской области на 2006 год отложено на ноябрь // ИА REGNUM. 2005. 26 октября (<http://www.regnum.ru/news/534830.html>).

Расходная часть областного бюджета-2006 скорректирована // Ярославская ГТРК. 2005. 14 декабря (<http://yaroslavl.rfn.ru/rnews.html?id=21811>).

Ростовский парламент внес изменения в областной закон о бюджетном процессе // Интерфакс. 2008. 25 декабря (http://www.interfax-russia.ru/r/B/ugFin/379.html?menu=5&id_issue=12204274).

Терентьев А. Депутаты требуют губернатора // Коммерсантъ (Иркутск). 2005. 25 октября.

Титов С. Ульяновских депутатов и чиновников принесли в жертву кризису // *Коммерсантъ*. 2008. 22 октября.

Ходулова Ю. Первое чтение прошло гладко // *Якутия*. 2007. 8 ноября (<http://www.gazetayakutia.ru/article.aspx?id=10375>).

Хоменко К. Читинские депутаты завернули областной бюджет // *Коммерсантъ Дальний Восток*. 2005. 17 ноября.

Читинский губернатор рекомендовал депутатам притушить политические амбиции // *ИА REGNUM*. 2005. 18 ноября (<http://www.regnum.ru/news/546266.html>).

Чурсина В. Победителей не будет // *Репортер*. 2003. 20 ноября.

Якутские депутаты «зарезали» проскт бюджета на 2008 год // *Агентство национальных новостей*. 2007. 17 октября (<http://www.annews.ru/news/detail.php?ID=132086>).

Янков К. Если тротуары не чистят -- виноват президент? // *Независимая газета*. 1994. 6 марта.

Ярославские депутаты против губернаторского проскта бюджета-2006 // *ИА REGNUM*. 2005. 15 ноября (<http://www.regnum.ru/news/544600.html>).

Ярославский губернатор за увеличение числа депутатов, работающих на постоянной основе // *ИА REGNUM*. 2005. 23 ноября (<http://www.regnum.ru/news/549095.html>).

Законодательные акты

1. Акты федерального уровня

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).

Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

Закон Российской Федерации от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органами государственной и исполнительной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».

Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края».

Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области».

Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан».

Федеральный закон от 09.07.1999 № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 07.10.1993 № 1597 «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения».

Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ».

Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ».

Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

2. Законы субъектов Российской Федерации о бюджетном процессе

Бюджетный кодекс Камчатской области от 14.03.2000 № 79 (в редакции от 24.06.2004).

Закон Агинского Бурятского автономного округа от 14.11.1997 № 28 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Агинском Бурятском автономном округе».

Закон Алтайского края от 13.01.1999 № 1-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» (в редакции от 01.11.2001).

Закон Амурской области от 29.12.1998 № 120-ОЗ «О бюджетном процессе Амурской области» (в редакции от 08.07.2003).

Закон Архангельской области от 26.01.1995 № 4-11-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Архангельской области».

Закон Архангельской области от 05.07.2001 № 48-7-ОЗ «О бюджетном процессе в Архангельской области».

Закон Архангельской области от 23.09.2008 № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области».

Закон Астраханской области от 16.03.1995 № 2 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Астраханской области».

Закон Астраханской области от 23.10.2001 № 46/2001-ОЗ «О бюджетном процессе в Астраханской области».

Закон Брянской области от 08.08.1995 № 4-З «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Брянской области».

Закон Брянской области от 13.07.2001 № 53-З «О порядке рассмотрения и утверждения областного бюджета» (в редакции от 09.10.2003).

Закон Владимирской области от 24.11.2000 № 82-ОЗ «О бюджетном процессе во Владимирской области» (в редакции от 09.11.2004).

Закон Волгоградской области от 29.11.1997 № 144-ОД «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Волгоградской области».

Закон Волгоградской области от 13.07.2001 № 566-ОД «О бюджетном процессе в Волгоградской области» (в редакции от 22.06.2004).

Закон Волгоградской области от 11.06.2008 № 1694-ОД «О бюджетном процессе в Волгоградской области».

Закон Вологодской области от 04.03.1999 № 342-ОЗ «Бюджетный кодекс Вологодской области».

Закон Вологодской области от 29.03.2002 № 772-ОЗ «О бюджетном процессе в Вологодской области» (в редакции от 27.02.2005).

Закон Вологодской области от 19.02.2008 № 1758-ОЗ «О бюджетном процессе в Вологодской области».

Закон Воронежской области от 28.10.1995 № 28-з «О бюджетном процессе в Воронежской области».

Закон Воронежской области от 15.10.2002 № 67-ОЗ «О бюджетном процессе в Воронежской области».

Закон Еврейской автономной области от 29.11.1995 № 13-ОЗ «О порядке представления, рассмотрения и принятия закона ЕАО об областном бюджете на очередной год».

Закон Еврейской автономной области от 24.11.2004 № 373-оз «О бюджетном процессе».

Закон Ивановской области от 12.05.1995 № 11-ОЗ «О бюджетном процессе в Ивановской области».

Закон Ивановской области от 30.05.2000 № 28-ОЗ «Бюджетный кодекс Ивановской области (Часть первая)».

Закон Ивановской области от 14.12.2000 № 86-ОЗ «Бюджетный кодекс Ивановской области (Части вторая и третья)».

Закон Иркутской области от 10.02.1995 № 30 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Иркутской области» (в редакции от 29.12.1995).

Закон Иркутской области от 14.12.2001 № 22/68-оз «О бюджетном процессе Иркутской области».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 11.01.2003 № 4-РЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Кабардино-Балкарской Республике».

Закон Калининградской области от 17.04.1995 № 9 «О бюджетном процессе в Калининградской области».

Закон Калининградской области от 27.07.2000 № 230 «Бюджетный кодекс Калининградской области».

Закон Калининградской области от 07.06.2002 № 156 «О бюджетном процессе в Калининградской области».

Закон Калужской области от 14.07.1995 № 273 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Калужской области».

Закон Калужской области от 25.09.1998 № 14-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Калужской области».

Закон Камчатской области от 09.01.1996 № 28 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Камчатской области».

Закон Кемеровской области от 06.10.1997 № 32-ОЗ «О бюджетном процессе в Кемеровской области» (в редакции от 21.06.2001).

Закон Кировской области от 23.09.1999 № 130-ЗО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Кировской области».

Закон Кировской области от 12.05.2004 № 235-ЗО «О бюджетном процессе в Кировской области».

Закон Коми-Пермяцкого автономного округа от 31.12.2000 № 68 «О бюджетном процессе в Коми-Пермяцком автономном округе».

Закон Коми-Пермяцкого автономного округа от 29.09.2003 № 124 «О бюджетном процессе в Коми-Пермяцком автономном округе».

Закон Чукотского автономного округа от 30.04.2003 № 206 «О бюджетном процессе и бюджетном устройстве в Чукотском автономном округе».

Закон Костромской области от 03.01.1996 № 24 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Костромской области».

Закон Краснодарского края от 04.02.2002 № 437-КЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае» (в редакции от 03.02.2005).

Закон Красноярского края от 20.06.1995 № 6-131 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Красноярском крае».

Закон Красноярского края от 28.10.03 № 8-1467 «О бюджетном процессе в Красноярском крае».

Закон Курганской области от 11.10.2000 № 379 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Курганской области».

Закон Курской области от 18.06.2003 № 33-ЗКО «О бюджетном процессе в Курской области».

Закон Ленинградской области от 22.04.1996 № 11-оз «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ленинградской области».

Закон Ленинградской области от 26.09.2002 № 36-оз «О бюджетном процессе в Ленинградской области».

Закон Липецкой области от 16.03.1995 № 7-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Липецкой области».

Закон Липецкой области от 25.11.2002 № 19-ОЗ «О бюджетном процессе в Липецкой области».

Закон Магаданской области от 16.10.2001 № 196-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Магаданской области».

Закон Магаданской области от 15.07.2003 № 379-ОЗ «О бюджетном процессе в Магаданской области».

Закон Мордовской ССР от 16.01.1992 № 591-ХІІ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Мордовской ССР».

Закон г. Москвы от 06.09.1995 № 17 «О бюджетном процессе в Москве».

Закон г. Москвы от 09.10.2002 № 51 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве».

Закон Московской области от 11.10.1995 № 14/68 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Московской области».

Закон Мурманской области от 15.06.2000 № 203-01-ЗМО «О бюджетном процессе в Мурманской области».

Закон Ненецкого АО от 05.04.1995 № 1-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ненецком автономном округе».

Закон Нижегородской области от 01.03.1996 № 20-З «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Нижегородской области».

Закон Нижегородской области от 08.10.2001 № 207-з «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Нижегородской области» (в редакции от 27.01.2005).

Закон Новгородской области от 10.05.2001 № 189-ОЗ «О бюджетном процессе в Новгородской области».

Закон Новгородской области от 14.06.2005 № 506-ОЗ «О бюджетном процессе в Новгородской области».

Закон Новгородской области от 03.10.2008 № 389-ОЗ «О бюджетном процессе в Новгородской области».

Закон Новосибирской области от 16.02.1995 № 14-03 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Новосибирской области».

Закон Новосибирской области от 21.05.2003 № 110-03 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Новосибирской области».

Закон Омской области от 28.06.1995 № 26-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Омской области».

Закон Омской области от 04.11.2000 № 257-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Омской области».

Закон Оренбургской области от 04.09.1996 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области» (в редакции от 14.04.1999).

Закон Оренбургской области от 18.11.2000 № 723/212-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области» (в редакции от 14.11.2002).

Закон Орловской области от 16.11.1998 № 82-ОЗ «О порядке внесения, рассмотрения и принятия закона Орловской области “Об областном бюджете на очередной финансовый год” и о порядке внесения изменений и дополнений в областной бюджет».

Закон Орловской области от 27.06.2005 № 518-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Орловской области».

Закон Пензенской области от 01.11.1999 № 170-ЗПО «О порядке рассмотрения и принятия Закона Пензенской области “Об областном бюджете”».

Закон Пензенской области от 07.04.2003 № 463-ЗПО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Пензенской области».

Закон Пермской области от 15.09.2003 № 952-188 «О бюджетном процессе в Пермской области» (в редакции от 30.11.2004).

Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае».

Закон Приморского края от 19.06.1997 № 86-КЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Приморском крае» (новая редакция — закон от 15.06.2004 № 123-КЗ).

Закон Псковской области от 05.11.1994 № 8-ОЗ «О бюджетном процессе».

Закон Псковской области от 09.12.2000 № 110-оз «О бюджетном процессе в Псковской области».

Закон Псковской области от 06.06.2008 № 769-ОЗ «О бюджетном процессе в Псковской области».

Закон Республики Адыгея от 28.06.1996 № 12 «О бюджетном процессе в Республике Адыгея».

Закон Республики Адыгея от 25.06.2002 № 73 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Адыгея».

Закон Республики Алтай от 24.09.2002 № 6-23 «О бюджетном процессе в Республике Алтай».

Закон Республики Алтай от 27.07.2005 № 57-РЗ «О бюджетном процессе в Республике Алтай».

Закон Республики Башкортостан от 15.07.2005 № 205-з «О бюджетном процессе в Республике Башкортостан».

Закон Республики Бурятия от 06.07.2005 № 1243-III «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Бурятия».

Закон Республики Дагестан от 12.01.2000 № 1 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Дагестан».

Закон Республики Дагестан от 06.06.2005 № 23 «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан».

Закон Республики Ингушетия от 20.01.2003 № 5-РЗ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса Республики Ингушетия».

Закон Республики Калмыкия от 13.03.1995 № 8-I-З «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Калмыкия».

Закон Республики Калмыкия от 06.11.2001 № 135-II-З «О бюджетном процессе в Республике Калмыкия».

Закон Республики Карелия от 21.07.2001 № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия».

Закон Республики Коми от 09.01.2002 № 2-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» (в редакции от 14.07.2004).

Закон Республики Мордовия от 27.06.2001 № 40-З «О бюджетном процессе в Республике Мордовия».

Закон Республики Саха (Якутия) от 15.01.1997 № 153-I «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)».

Закон Республики Татарстан от 26.12.1991 № 1366-XII «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Татарстан».

Закон Республики Татарстан от 29.05.2004 № 35-ЗРТ «Бюджетный кодекс Республики Татарстан».

Закон Республики Хакасия от 01.07.2003 № 44 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Хакасия».

Закон Ростовской области от 06.08.1996 № 22-ЗС «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области».

Закон Рязанской области от 11.09.2000 № 72-ОЗ «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Закона Рязанской области “Об областном бюджете на 2001 год”».

Закон Рязанской области от 24.09.2001 № 58-ОЗ «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Закона Рязанской области “Об областном бюджете на 2002 год”» (в дальнейшем действие закона продлевалось).

Закон Самарской области от 30.07.2001 № 57-ГД «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области».

Закон Санкт-Петербурга от 18.11.1998 № 200-39 «О порядке внесения, рассмотрения и принятия закона Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга» (с последующими изменениями и дополнениями, в т. ч. в новой редакции от 29.11.2004 и от 25.05.2005).

Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге».

Закон Саратовской области от 19.03.2001 № 12-ЗСО «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Саратовской области».

Закон Сахалинской области от 18.07.2000 № 199 «О бюджетном процессе в Сахалинской области».

Закон Свердловской области от 25.11.1994 № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области».

Закон Смоленской области от 16.08.2001 № 57-з «О порядке внесения, рассмотрения и принятия областного закона об областном бюджете и о порядке внесения изменений и дополнений в областной закон об областном бюджете».

Закон Ставропольского края от 05.08.2003 № 30-кз «О бюджетном процессе в Ставропольском крае».

Закон Таймырского АО от 28.12.2000 № 19-окЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Таймырском (Долгано-Иенсцком) автономном округе».

Закон Тамбовской области от 08.09.2000 № 135-з «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тамбовской области».

Закон Тверской области от 27.02.2001 № 138-ОЗ-2 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тверской области».

Закон Томской области от 29.02.1996 № 261 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Томской области».

Закон Томской области от 22.07.2002 № 52-ОЗ «О бюджетном процессе в Томской области».

Закон Тульской области от 02.03.1995 № 9-ЗТО «О бюджетном процессе в Тульской области».

Закон Тульской области от 07.06.2004 № 449-ЗТО «О бюджетном процессе в Тульской области».

Закон Тюменской области от 15.04.1996 № 31 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тюменской области» (в редакции от 10.12.1997).

Закон Удмуртской Республики от 30.06.2004 № 33-РЗ «О бюджетном процессе в Удмуртской Республике».

Закон Ульяновской области от 12.09.1996 № 005-ЗО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ульяновской области» (также в редакции от 07.06.2002).

Закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 14.04.1995 № 3-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

Закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 08.05.2003 № 100-ОЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе».

Закон Хабаровского края от 01.11.1996 № 64 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Хабаровском крае».

Закон Хабаровского края от 28.07.1999 № 152 «Бюджетный кодекс Хабаровского края».

Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 10.02.1998 № 4-оз «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ханты-Мансийском автономном округе».

Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 18.04.2001 № 38-оз «О порядке составления, рассмотрения, утверждения проекта бюджета Ханты-Мансийского автономного округа и осуществления контроля за исполнением бюджета Ханты-Мансийского автономного округа».

Закон Челябинской области от 13.11.1997 № 28-ЗО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области».

Закон Читинской области от 27.07.1995 № 18-ЗЧО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Читинской области».

Закон Чукотского автономного округа от 24.05.2002 № 31-ОЗ «О бюджетном процессе в Чукотском автономном округе».

Закон Эвенкийского автономного округа от 20.12.2003 № 374 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Эвенкийском автономном округе».

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 10.11.2002 № 58-ЗАО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ямало-Ненецком автономном округе».

Закон Ярославской области от 30.09.1996 № 17-з «О бюджетном процессе в Ярославской области».

Закон Ярославской области от 23.07.1997 № 25-з «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ярославской области» (в редакции от 23.09.1998).

Закон Ярославской области от 23.04.2001 № 19-з «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ярославской области» (в редакции от 15.11.2004).

3. Законы субъектов Российской Федерации о резервном фонде администрации региона

Закон Астраханской области от 31.01.1999 № 14/99-ОЗ «О резервном фонде областного бюджета».

Закон Иркутской области от 27.11.1995 № 327 «О резервном фонде области».

Закон Магаданской области от 10.07.2002 № 269-ОЗ «О бюджетном резервном фонде Магаданской области».

Закон Тульской области от 11.11.1998 № 98-ЗТО «О резервном фонде областного бюджета».

Закон Тюменской области от 25.11.1997 № 128 «О бюджетном Фонде непредвиденных расходов Тюменской области».

Закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 30.12.2004 № 76-оз «О резервном фонде Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

Закон Эвенкийского автономного округа от 19 февраля 2001 года № 211 «О резервном фонде Администрации Эвенкийского автономного округа».

4. Законы субъектов Российской Федерации о региональном государственном заказе

Закон Алтайского края от 06.10.2000 № 58-ЗС «О поставках продукции для краевых государственных нужд».

Закон Амурской области от 16.12.2002 № 164-ОЗ «О закупках и поставках продукции для областных государственных нужд».

Закон Архангельской области от 06.11.2001 № 69-9-ОЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных областных нужд».

Закон Астраханской области от 24.10.2003 № 40/2003-ОЗ «О закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд Астраханской области».

Закон Брянской области от 13.02.2004 № 5-з «О поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд области».

Закон Вологодской области от 31.12.1996 № 122-ОЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд Вологодской области».

Закон Вологодской области от 03.04.2000 № 487-ОЗ «О закупках и поставках товаров, работ, услуг для государственных нужд Вологодской области».

Закон Воронежской области от 5 января 1996 г. № 40-з «Об областном (региональном) государственном заказе».

Закон Еврейской автономной области от 26.03.2003 № 146-ОЗ «О закупках и поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд Еврейской автономной области».

Закон Ивановской области от 20.11.2001 № 76-ОЗ «О государственном заказе Ивановской области».

Закон Иркутской области от 11.06.1999 № 33-оз «О государственном социальном заказе Иркутской области».

Закон Иркутской области от 07.05.2001 № 22-оз «О поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Иркутской области».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 24.11.2001 № 94-РЗ «О государственном (республиканском) заказе».

Закон Калининградской области от 01.06.1998 № 72 «Об областных государственных программах и заказах».

Закон Калининградской области от 20.10.2003 № 318 «О поставках продукции для государственных нужд Калининградской области».

Закон Камчатской области от 17.08.1999 № 53 «Об областном государственном заказе в Камчатской области» (в редакции от 25.12.2003).

Закон Кемеровской области от 04.01.2001 № 2-ОЗ «О закупках и поставках продукции для областных государственных нужд».

Закон Кировской области от 05.06.1998 № 47-ЗО «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в региональный фонд Кировской области».

Закон Краснодарского края от 28.01.1999 № 159-КЗ «О поставках продукции для краевых государственных нужд».

Закон Красноярского края от 05.12.2000 № 12-1034 «О краевом государственном заказе».

Закон Курганской области от 05.05.1999 № 212 «О поставках продукции по государственному заказу Курганской области».

Закон Курской области от 06.08.2001 № 62-ЗКО «Об областном заказе Курской области».

Закон Ленинградской области от 29.12.2000 № 46-оз «Об областном государственном заказе Ленинградской области».

Закон Липецкой области от 26.10.2001 № 169-ОЗ «О закупках и поставках продукции для областных нужд».

Закон Московской области от 25.11.98 № 15/36 «О закупках и поставках продукции для государственных нужд Московской области» (в редакции от 16.03.2001).

Закон г. Москвы от 15.05.2002 № 26 «О городском государственном заказе» (в редакции от 16.06.2004).

Закон Мурманской области от 25.03.1999 № 136-01-ЗМО «О региональном государственном заказе Мурманской области».

Закон Мурманской области от 16.06.2005 № 636-01-ЗМО «О поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для областных государственных нужд».

Закон Ненецкого автономного округа от 04.07.2001 № 306-ОЗ «О поставках продукции для окружных государственных нужд».

Закон Нижегородской области от 26.01.2001 № 162-3 «О государственном социальном заказе в Нижегородской области».

Закон Новгородской области от 03.09.2004 № 315-ОЗ «О закупках и поставках продукции для государственных нужд Новгородской области».

Закон Новосибирской области от 27.10.1997 № 81-ОЗ «О поставках продукции для региональных государственных нужд Новосибирской области».

Закон Пензенской области от 20.11.2000 № 244-ЗПО «Об организации закупки товаров (работ, услуг) для областных государственных нужд и ведении реестров закупок» (в редакции от 08.09.2004).

Закон Пермской области от 06.10.2000 № 1141-166 «О государственном социальном заказе в Пермской области».

Закон Пермской области от 30.06.2004 № 1470-297 «О закупках товаров (работ, услуг) для государственных нужд Пермской области».

Закон Приморского края от 21.01.2003 № 38-ПК «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Приморского края».

Закон Республики Адыгея от 25.12.1992 № 105-1 «О поставках продукции и товаров для республиканских нужд».

Закон Республики Алтай от 27.01.2000 № 15-34 «О республиканском государственном заказе».

Закон Республики Башкортостан от 05.11.1993 № ВС-21/29 «О поставках продукции, товаров и сырья для государственных нужд».

Закон Республики Бурятия от 28.11.2003 № 480-III «О закупках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд Республики Бурятия».

Закон Республики Дагестан от 09.12.2003 № 44 «О закупках и поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Республики Дагестан».

Закон Республики Ингушетия от 14.08.2000 № 23-РЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для нужд Республики Ингушетия».

Закон Республики Калмыкия от 29.10.1992 № 402-IX «О поставках продукции и товаров для государственных нужд».

Закон Республики Калмыкия от 20.09.2002 № 230-II-З «О республиканском государственном заказе».

Закон Республики Карелия от 25.07.1995 № 68-ЗРК «О поставках продукции для республиканских нужд».

Закон Республики Карелия от 28.05.2004 № 772-ЗРК «О государственном заказе для государственных нужд Республики Карелия».

Закон Республики Коми от 02.07.2001 № 41-РЗ «О поставках товаров, работ и услуг для государственных нужд Республики Коми».

Закон Республики Саха (Якутия) от 03.03.1999 № 79-П «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд Республики Саха (Якутия)».

Закон Республики Саха (Якутия) от 25.12.2003 № 100-З/№ 203-III «О закупках и поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд Республики Саха (Якутия)».

Закон Республики Татарстан от 04.07.2002 № 4-ЗРТ «О закупках продукции для государственных нужд Республики Татарстан».

Закон Республики Тыва от 29.06.2000 № 629 «О поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд Республики Тыва».

Закон Республики Хакасия от 25.11.2002 № 63 «О государственном заказе Республики Хакасия».

Закон Ростовской области от 29.12.2004 № 255-ЗС «О поставках товаров, работ и услуг для государственных нужд Ростовской области».

Закон Рязанской области от 02.06.2000 № 36-ОЗ «О поставках товаров (работ, услуг) для государственных нужд Рязанской области».

Закон Санкт-Петербурга от 20.05.1999 № 91-18 «О заказе Санкт-Петербурга».

Закон Саратовской области от 11.02.1997 № 4-ЗСО «О поставках товаров, работ и услуг для государственных нужд Саратовской области».

Закон Сахалинской области от 16.08.2004 № 535 «О государственном заказе Сахалинской области».

Закон Свердловской области от 22.02.2002 № 5-ОЗ «О государственных нуждах Свердловской области».

Закон Смоленской области от 19.05.1999 № 30-з «О поставках товаров (работ, услуг) для областных государственных нужд».

Закон Смоленской области от 07.05.2002 № 43-з «О закупках и поставках продукции для государственных нужд Смоленской области».

Закон Ставропольского края от 18.12.1997 № 38-кз «О поставках продукции для государственных нужд Ставропольского края».

Закон Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 04.07.2003 № 207 «Об окружном государственном заказе».

Закон Тамбовской области от 15.05.1998 № 18-з «О поставках продукции для государственных нужд Тамбовской области».

Закон Тамбовской области от 17.09.2004 № 234-З «О социальном заказе Тамбовской области».

Закон Томской области от 10.04.2001 № 19-ОЗ «Об областном государственном заказе».

Закон Тульской области от 27.09.1999 № 151-ЗТО «Об областном государственном заказе».

Закон Тюменской области от 26.11.2002 № 98 «О государственном заказе Тюменской области».

Закон Удмуртской Республики от 12.03.2004 № 10-РЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд Удмуртской республики».

Закон Ульяновской области от 27.06.1997 № 015-ЗО «О поставках продукции для областных государственных нужд».

Закон Хабаровского края от 29.06.1999 № 136 «О красном государственном заказе».

Закон Ханты-Мансийского автономного округа -- Югры от 30.03.2004 № 20-оз «О государственном заказе Ханты-Мансийского автономного округа -- Югры».

Закон Челябинской области от 28.06.1996 № 26-ОЗ «О поставке продукции для областных государственных нужд».

Закон Челябинской области от 09.01.2001 № 162-ЗО «О конкурсах на размещение государственных и муниципальных заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в Челябинской области».

Закон Челябинской области от 13.05.2003 № 158-ЗО «О поставках товаров, выполнении работ, об оказании услуг для областных государственных нужд».

Закон Читинской области от 06.06.2001 № 297-ЗЧО «Об областном государственном заказе».

Закон Чувашской Республики от 30.09.2001 № 42 «О поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Чувашской Республики».

Закон Эвенкийского автономного округа от 13.01.2004 № 375 «О государственном заказе в Эвенкийском автономном округе».

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 08.05.2003 № 23-ЗАО «О государственном заказе Ямало-Ненецкого автономного округа».

Закон Ярославской области от 30.09.1996 № 14-з «О государственном заказе Ярославской области» (в редакции от 10.07.2001).

Закон Ярославской области от 30.06.2003 № 31-з «О закупках (поставках) продукции для государственных нужд Ярославской области».

Приложение 1

Примеры анализируемых законов и их кодирования

Правила кодирования

Параметр	Содержание	Оценка
Срок внесения бюджета	Губернатор вносит бюджет в ассамблею не позднее 1 сентября	2
	Губернатор вносит бюджет в ассамблею не позднее 1 октября	1
	Губернатор может внести бюджет в ассамблею после 1 октября	0
Резервный фонд	Резервный фонд губернатора составляет не более 1,5 % всего бюджета	2
	Резервный фонд губернатора составляет не более 2,5 % бюджета	1
	Резервный фонд может составлять более 2,5 % (или не урегулирован вообще)	0
Отчетность об исполнении бюджета	Не реже 1 раза в неделю, есть требования к промежуточным отчетам	2
	Не реже 1 раза в месяц	1
	Не реже 1 раза в квартал	0
Процедура государственного заказа по региональному законодательству	Содержит четкие основания для внеконкурсного размещения заказа, обязательное информирование ассамблеи о ходе размещения заказа	2
	Допускает произвольное внеконкурсное размещение заказа или не предусматривает информирования ассамблеи о ходе размещения	1
	Не урегулирована региональным законом	0

Пример 1

Закон субъекта РФ о бюджетном процессе

В качестве примера использован Закон Тюменской области от 15.04.1996 № 31. После анализа закона было установлено, что предельный срок внесения бюджета — 1 октября (по этому параметру оценка 1 балл).

Оперативная отчетность об исполнении бюджета предоставляется ежемесячно, хотя и не детализировано ее содержание (оценка также 1 балл).

Объем резервного фонда губернатора в данном законе не упоминается, однако в анализируемый период действовал отдельный областной закон «О резервном фонде Тюменской области» от 25.11.1997 № 128, где этот фонд был ограничен 2,5 % объема бюджета (оценка 1 балл).

Специального закона о процедуре областного государственного заказа в регионе в указанный период не было, т. е. законодательно эта процедура не регулировалась (оценка 0 баллов).

Таким образом, путем суммирования получаем общую оценку модели регулирования — 3 балла.

Пример 2

Закон субъекта РФ о процедуре государственного заказа

В качестве примера использован Закон Республики Алтай от 27.01.2000 № 15-34. После анализа закона было установлено, что перечень оснований для использования внеконкурсных процедур является закрытым, но некоторые из этих оснований размыты и допускают произвольное толкование. К тому же документ не содержит условия, что ассамблея обязательно информируется о ходе размещения заказа.

Поэтому по параметру «процедура государственного заказа» данный пример регулирования бюджетного процесса получает оценку 1 балл. Поскольку республиканский закон о бюджетном процессе, действовавший в данный период, по всем остальным параметрам получает оценки «0», общая оценка модели регулирования — 1 балл.

Ниже приводятся выдержки из двух использованных законов: **полужирным шрифтом** выделены ключевые положения, *курсивом* даны комментарии в связи с их оценкой.

ЗАКОН ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

О БЮДЖЕТНОМ УСТРОЙСТВЕ И БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ¹

от 15 апреля 1996 года № 31

(в ред. законов Тюменской области от 25.07.97 № 114,
от 10.12.97 № 132)

Принят областной Думой 26 марта 1996 года

Ст а т ь я 21. Составление проектов бюджетов

10. Администрация области готовит бюджетное послание и организует его обсуждение.

11. Губернатор Тюменской области обеспечивает публикацию в печати проекта закона «Об областном бюджете» с момента внесения его на рассмотрение в областную Думу. (в ред. Закона Тюменской области от 10.12.97 № 132)

12. Губернатор Тюменской области представляет бюджетное послание в областную Думу в срок до 1 октября. (в ред. Закона Тюменской области от 10.12.97 № 132)

Ст а т ь я 22. Состав бюджетного послания Губернатора Тюменской области (в ред. Закона Тюменской области от 10.12.97 № 132)

Бюджетное послание Губернатора Тюменской области должно включать:

— проект Закона Тюменской области «Об областном бюджете», разработанный в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации, содержащий:

- объем доходов;
- бюджетные ассигнования по статьям в соответствии с бюджетной классификацией;
- предельный размер дефицита областного бюджета;
- перечень защищенных статей;
- бюджетные ассигнования на целевые программы;
- объем оборотной кассовой наличности.

¹ Всего в тексте закона 37 статей.

Бюджетное послание, включающее проект закона об областном бюджете на очередной год, вносится губернатором в областную Думу до 1 октября. Следовательно, по этому параметру закон Тюменской области получает оценку 1 балл.

Статья 25. Текущий контроль за исполнением областного бюджета и бюджета области

1. Контроль за исполнением соответствующего бюджета и расходованием средств внебюджетных фондов осуществляет областная Дума.

Комитет финансов Администрации области ежемесячно до 25-го числа следующего месяца представляет в областную Думу необходимую информацию о состоянии бюджета и его исполнении. (в ред. Закона Тюменской области от 25.07.97 № 114)

2. Контроль за правильностью использования предприятиями, учреждениями и организациями выделенных им из бюджета ассигнований и средств внебюджетных фондов обязаны осуществлять Администрация области и органы местного самоуправления.

3. Областная Дума ежеквартально заслушивает информацию Администрации области об исполнении бюджета.

Администрация области представляет в областную Думу ежеквартальную информацию об исполнении областного бюджета и бюджета области до тридцатого числа месяца, следующего за отчетным периодом. По итогам первого полугодия и девяти месяцев одновременно представляется оценка исполнения областного бюджета и бюджета области до конца года. (абзац введен Законом Тюменской области от 25.07.97 № 114)

Областная Дума вправе запрашивать от Администрации области, ее финансовых и других органов любую информацию, связанную с исполнением бюджета.

Хотя в законе не детализировано содержание промежуточной отчетности об исполнении бюджета, он все же устанавливает обязанность исполнительной власти ежемесячно информировать областную Думу о состоянии бюджета и его исполнении. Поэтому, согласно избранной шкале, закон по этому параметру получает оценку 1.

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ

От 27 января 2000 г. № 15-34

О РЕСПУБЛИКАНСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ ЗАКАЗЕ²

Статья 11. Размещение заказов на закрытых торгах

Государственный заказчик вправе размещать заказы на поставку продукции для республиканских государственных нужд путем проведения закрытых торгов в целях обеспечения интересов Республики Алтай в следующих случаях:

— когда продукция в силу уровня своей технической сложности или специального характера может быть закуплена только у ограниченного круга поставщиков;

— когда цена государственного контракта составляет менее 2500 установленных законом размеров минимальной оплаты труда, а также когда время и расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого числа тендерных заявок, несоизмеримы со стоимостью закупаемой продукции. В данном случае необходимо согласование с Министерством экономики Республики Алтай;

— когда предметом государственного контракта являются поставки товаров (работ, услуг) для военных и приравненных к ним потребителей, а также в рамках государственного оборонного заказа в части, составляющей государственную тайну в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 12. Случаи закупки товаров для республиканских государственных нужд простыми способами

— при наличии срочной потребности в продукции, в связи с чем проведение торгов (тендера) или применение иного способа размещения заказа нецелесообразно, при условии, что обстоятельства, вызвавшие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее и они не явились результатом медлительности действий заказчика;

— вследствие чрезвычайных обстоятельств возникла срочная необходимость в определенной продукции, и с учетом затрат времени применение иных способов размещения заказа нецелесообразно;

— при размещении заказа государственному заказчику в установленный срок была представлена только одна тендерная заявка, оферта

² В общей сложности 28 статей.

или котировка, и другие процедуры размещения заказа, по мнению заказчика, не приведут к заключению государственного контракта;

— при размещении заказа на закупку продукции, которая производится или предоставляется не по конкретным заявкам заказчика и для которой существует сложившийся рынок, при условии, что цена государственного контракта не превышает 2500 установленных законом размеров минимальной оплаты труда.

Порядок размещения заказов для республиканских государственных нужд простыми способами (методом запроса котировок и закупок из единственного источника) определяется положением, утвержденным постановлением Правительства Республики Алтай на основе рекомендаций Министерства экономики Российской Федерации.

Перечень оснований для отказа от публичного конкурса при размещении госзаказа (переход к закрытым торгам или к закупке «простыми способами») в данном законе приводится закрытый. Однако сами эти основания достаточно размыты (например, «чрезвычайные обстоятельства», «срочная необходимость», а также возможность разбивать заказ на контракты по 2500 МРОТ и таким образом избегать конкурса). Поэтому присвоить 2 балла в данном случае нельзя; закон получает лишь 1 балл за сам факт законодательного урегулирования процедуры госзаказа.

Таблица использованных статистических данных

Регион	Год	Срок внесения проскта бюджета	Резерв	Отчет	Заказ	Модель регулирувания	Ограничения ассамблеи	Уровень конкуренции	Комитет	Профес- сионализм	Обеспе- ченность	Диверси- фикация	Доходность
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Адыгея	1996	—	нет	0	1	1	0	0,6940	0	0,33	0,486	0,740	0
Адыгея	2002	—	3 %	0	0	0	1	0,6889	0	0,33	0,397	0,616	0
Алтайский край	1999	10 ноя	3 %	1	0	1	2	0,7741	0	0,14	0,147	0,743	0
Республика Алтай	2002	15 ноя	нет	0	1	1	1	0,6815	0	0,17	1,154	0,601	0
Республика Алтай	2005	25 окт	нет	0	1	1	1	0,6815	0	0,17	1,193	0,712	0
Архангельская область	2001	15 окт	1,5 %	1	0	2	2	0,5850	1	0,41	0,528	0,673	0
Астраханская область	2001	17 окт	1 %	0	1	3	2	0,8182	0	—	0,231	0,519	0
Башкортостан	2005	01 окт	нет	0	0	1	2	0,7801	0	0,21	0,475	0,587	1
Бурятия	2005	10 окт	нет	1	1	2	2	0,6879	0	0,26	0,668	0,614	0
Владимирская область	2000	15 сен	нет	1	0	2	2	0,6220	0	0,38	0,096	0,672	0
Волгоградская область	1997	01 окт	2 %	0	0	2	2	0,5096	1	—	0,333	0,515	0
Волгоградская область	2001	26 сен	нет	0	1	2	2	0,3672	1	0,50	0,324	0,478	0

—

Воронежская область	2002	—	нет	0	0	0	2	0,5999	0	0,18	0,208	0,537	0
Дагестан	2005	01 ноя	нет	0	2	2	2	1,0000	0	—	0,408	0,734	0
Еврейская АО	2004	01 ноя	3 %	1	1	2	2	0,5676	0	0,13	0,706	0,736	0
Ивановская область	1995	—	нет	0	0	0	2	1,0000	0	—	0,140	0,510	0
Ивановская область	2000	15 окт	нет	0	1	1	2	0,5012	0	0,26	0,155	0,301	0
Иркутская область	1995	01 сен	2 %	0	0	3	0	0,7820	0	0,11	0,302	0,627	0
Иркутская область	2001	20 сен	нет	0	1	2	0	0,4763	0	—	0,304	0,537	0
Калининградская область	2002	15 окт	нет	1	1	2	0	0,5647	0	0,69	0,344	0,568	0
Калужская область	1998	01 окт	нет	1	0	2	0	0,6351	0	0,23	0,164	0,479	0
Карелия	2001	01 окт	нет	1	1	3	2	0,4948	0	0,41	0,499	0,540	0
Кемеровская область	2001	15 окт	нет	1	1	2	2	0,9354	0	0,34	0,324	0,791	0
Кировская область	1999	01 дек	3 %	1	0	1	0	0,5046	0	0,06	0,151	0,464	0
Краснодарский край	2002	31 окт	нет	1	1	2	2	0,8178	0	0,40	0,243	0,572	0
Красноярский край	1995	01 ноя	нет	0	0	0	0	0,7310	0	0,24	0,241	0,478	1
Красноярский край	2003	15 окт	3 %	1	1	2	0	0,4807	1	0,43	0,495	0,669	1
Курганская область	2000	20 окт	1 %	0	1	3	0	0,6629	0	0,33	0,185	0,678	0
Курская область	2003	01 ноя	нет	1	1	2	0	0,5524	1	0,40	0,427	0,467	0
Магаданская область	2001	01 ноя	нет	1	0	1	0	0,6276	0	0,13	1,477	0,607	0
Магаданская область	2003	01 ноя	нет	1	0	1	0	0,5044	0	0,13	1,684	0,766	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Москва	1995	01 июн	нет	0	0	2	3	1,0000	0	1,00	1,486	0,647	1
Москва	2002	15 июн	нет	0	1	3	2	0,6989	0	1,00	2,288	0,552	1
Нижегородская область	2001	01 окт	3 %	0	1	2	2	0,5980	1	—	0,242	0,729	1
Новгородская область	2001	01 дек	2 %	0	0	1	3	0,9100	0	0,08	0,292	0,664	0
Новгородская область	2005	10 ноя	2 %	0	1	1	3	0,7873	0	0,12	0,478	0,753	0
Новосибирская область	1995	01 ноя	нет	0	1	1	0	1,0000	0	0,10	0,314	0,647	0
Новосибирская область	2003	01 окт	нет	1	1	3	0	0,4432	0	—	0,417		0
Омская область	1995	01 окт	нет	0	0	1	0	1,0000	0	0,17	0,261	0,581	0
Омская область	2000	25 окт	нет	0	0	0	0	0,5898	0	0,07	0,203	0,426	0
Орловская область	1998	01 ноя	нет	0	0	0	0	0,9500	0	0,24	0,250	0,489	0
Пензенская область	1999	—	нет	0	1	1	0	0,6003	0	0,02	0,140	0,664	0
Пермская область	2003	15 сен	2 %	0	1	3	2	0,5148	1	0,25	0,325	0,606	1
Приморский край	1997	15 окт	нет	1	0	1	0	0,6855	0	0,17	0,672	0,659	0
Приморский край	2004	05 сен	нет	1	1	3	3	0,4017	0	0,44	0,446	0,761	0
Псковская область	2000	01 ноя	3 %	1	0	1	2	0,2801	0	—	0,597	0,597	0
Самарская область	2001	01 окт	нет	0	0	1	0	0,5325	0	0,24	0,332	0,536	1
Санкт-Петербург	2000	15 окт	1 %	1	2	5	2	0,7269	1	1,00	0,777	0,462	0

Санкт-Петербург	2005	15 окт	нет	1	2	3	2	0,6316	1	1,00	1,465	0,506	1
Саратовская область	2001	01 ноя	нет	0	1	1	2	0,6726	0	0,17	0,174	0,441	0
Ставропольский край	2003	15 ноя	нет	1	1	2	0	0,5657	0	0,48	0,290	0,402	0
Тамбовская область	2000	15 окт	2 %	1	1	3	2	0,5034	0	0,24	0,189	0,596	0
Татарстан	2004	25 окт	нет	1	1	2	0	0,7952	1	0,20	0,725	0,497	1
Тверская область	2001	15 окт	нет	1	0	1	2	0,4654	1	0,30	0,297	0,685	0
Томская область	1996	01 окт	нет	0	0	1	2	0,5209	0	0,14	0,789	0,540	0
Томская область	2002	01 окт	3 %	0	1	2	0	0,7292	0	0,10	0,453	0,637	0
Тюменская область	1996	01 окт	2,5 %	1	0	3	2	1,0000	0	0,25	0,849	0,561	0
Хакасия	2003	25 окт	нет	1	1	2	0	0,7123	0	0,13	0,378	0,545	0
Ханты-Мансийский АО	1998	15 ноя	нет	0	0	0	3	0,7149	0	0,26	1,485	0,823	1
Ханты-Мансийский АО	2001	20 окт	нет	1	1	2	2	0,9082	1	0,32	2,653	0,777	1
Челябинская область	1997	20 сен	3 %	0	1	2	2	0,5079	0	—	0,408	0,387	0
Чукотский АО	2002	01 дек	нет	0	0	0	2	0,9061	0	0,54	7,491	0,516	0
Ямало-Ненецкий АО	2002	30 окт	нет	0	1	1	0	0,8810	0	0,24	3,015	0,607	1
Ярославская область	1997	01 ноя	1,8 %	1	1	3	0	0,5181	0	0,18	0,456	0,497	0
Ярославская область	2001	01 ноя	3 %	1	1	2	0	0,6388	0	0,21	0,253	0,593	1

Научное издание

Труды факультета политических наук и социологии
Выпуск 19

Антон Сергеевич Шириков
АНАТОМИЯ БЕЗДЕЙСТВИЯ:
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНФЛИКТЫ
В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ РЕГИОНОВ РОССИИ

*Утверждено к печати Ученым советом
Европейского университета в Санкт-Петербурге*

Редактор, корректор *Е.А. Пережогина*
Дизайн *А.Ю. Ходот*
Оригинал-макет *А.Б. Левкина*

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187 Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3
www.eu.spb.ru/press
e-mail: books@eu.spb.ru
тел. +7 812 579 2133
интернет-магазин Издательства
www.eupress.ru

Подписано в печать 01.12.2009. Формат 60×84 1/16.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 16,3. Тираж 800 экз.

Отпечатано в типографии
издательско-полиграфической фирмы «Реноме»,
192007 Санкт-Петербург, наб. Обводного канала, д. 40
тел./факс (812) 766-05-66
e-mail: RENOME@COMLINK.SPB.RU
www.renomespb.ru



Антон Шириков

кандидат политических наук,
выпускник факультета политических наук
и социологии Европейского университета
в Санкт-Петербурге. Преподавал право
и политологию, работал журналистом
и редактором в деловых СМИ,
в консалтинговой компании McKinsey.
В настоящее время является
редактором издания Slon.ru

