

На правах рукописи

ШИРИКОВ
Антон Сергеевич

**РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ВЫБОРА**

Специальность 23 00 02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва
2007

Работа выполнена на факультете политических наук и социологии Института дополнительного профессионального образования (ИДПО) «Европейский Университет в Санкт-Петербурге»

Научный руководитель

кандидат политических наук, профессор
ГЕЛЬМАН Владимир Яковлевич

Официальные оппоненты

доктор политических наук
ЛАПИНА Наталья Юрьевна

кандидат политических наук
ТУРОВСКИЙ Ростислав Феликсович

Ведущая организация

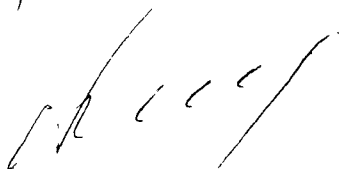
Санкт-Петербургский филиал
Государственного университета –
Высшей школы экономики, кафедра
прикладной политологии

Защита состоится «26» сентября 2007 г в 16 часов на заседании
Диссертационного совета Д 209 002 02 по политическим наукам Московского
государственного института международных отношений (Университета) МИД
России по адресу 119454, Москва, проспект Вернадского, 76

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского
государственного института международных отношений (Университета) МИД
России

Автореферат разослан 26 сентября 2007 г

Ученый секретарь
Диссертационного совета



А.А. ЧАНЫШЕВ

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования Вопрос об условиях и факторах развития автономии законодательных органов в российских регионах продолжает оставаться важной научной и практической проблемой. Переход от системы советов народных депутатов к системе разделения властей в России стал важным элементом политического развития как на национальном, так и на региональном уровне. В ходе политической реформы в субъектах Российской Федерации были созданы юридически независимые друг от друга органы законодательной и исполнительной власти, наделенные полномочиями на основании Конституции РФ, федерального законодательства, региональных уставов и конституций. Возникшие в результате трансформации региональные законодательные органы (я также буду называть их «ассамблеями» или «легислатурами») обладают основными парламентскими атрибутами, включая собственный аппарат, комитеты, фракции и другие депутатские объединения, контрольные полномочия в отношении исполнительной власти и т.д.

Однако формальная независимость еще не означает реальную автономию, то есть способность принимать независимые решения, самостоятельно контролировать политическую повестку дня и влиять на политический курс¹. Законодательный орган, юридически располагающий определенной автономией, может не пользоваться ею или применять инструменты контроля над региональной политикой лишь избирательно, для достижения конкретных целей и удовлетворения интересов отдельных членов ассамблеи.

В связи с этим особое значение и актуальность приобретает вопрос о том, как оценить действительный уровень автономии региональных ассамблей в России, выявить факторы развития этой автономии и проследить, как она проявляется в законотворческой деятельности представительных органов, т.е.

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

как она влияет на содержание институционального выбора. Изучение этих проблем важно как для оценки политических процессов в самих регионах, осмысления региональных политических режимов, так и для анализа российской политической системы в целом.

Степень научной разработанности проблемы. Опираясь на существующий массив научной литературы по теме, можно сконструировать общие подходы к проблеме и теоретические модели для последующего анализа, но разрешение обозначенных выше вопросов требует проведения отдельных эмпирических изысканий. Основу исследований в области разделения властей заложили философские дискуссии Нового времени. Большой вклад в эти дискуссии внесли А. Гамильтон, Дж. Локк, Дж. Мэдисон, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и некоторые другие политические мыслители.

В работах таких исследователей, как М. Дюверже, Дж. Кэри, А. Лейпхарт, Х. Линц, С. Мэйнуоринг, Дж. Сартори, М. Шугарт, Р. Эджи и др., разрабатывается концепт институционального дизайна (конституционного устройства), анализируется связь институционального дизайна с политическим, экономическим и социальным развитием. Материалы этих исследований целесообразно использовать при оценке роли формальных институтов в региональном политическом процессе.

Важным научным направлением на протяжении последних десятилетий XX в. стал анализ условий и причин генезиса политических институтов. Теоретические основы изучения институционального выбора в современных политических режимах представлены в работах таких исследователей, как Д. Норт, Дж. Коулмен, Дж. Найт, М. Хорн, Дж. Цебелис и др. Проблематика институционального выбора в новых демократиях раскрыта в исследованиях Б. Геддеса, П. Джонса Луонг, Дж. Ди Пальмы, Р. Кауфмана, К. Клэга, Г. О'Доннелла, А. Пшеворского, А. Степана, С. Хэггарда, Ф. Шмиттера и других авторов. Опираясь на указанные работы, можно сформулировать общую модель институционального выбора в политическом процессе и конкретизировать ее применительно к странам, пережившим демократический транзит.

В западной политической науке также подробно изучались проблемы эффективности представительных органов и их законотворческой деятельности. Вопросы об оформлении отношений законодательной и исполнительной власти и об автономии легислатур в отдельных сферах государственного управления анализировались в работах таких исследователей, как Дж Бендер, Б Вейнгаст, М Маккаббинс, Р Маккелви, П Орदेशук, М Фиорина, С Халлоран, Дж Хьюбер, К Шепсл, Ч Шипан, Д Эпстейн и др. Анализ этих исследований позволяет сформулировать концепцию автономии региональных легислатур, выделить ее основные составляющие, представить автономию как фактор и как результат институционального выбора.

В России проблема политических институтов изучалась в основном в контексте общественной трансформации и формирования нового политического режима, чему были посвящены работы В Я Гельмана, М В Ильина, Б Г Капустина, М Макфола, А Ю Мельвиля, В В Согрина, Л Ф Шевцовой и др. Большое внимание исследователи уделяли анализу новой Конституции страны и ее значению для политического процесса, а также становлению и эффектам таких институтов, как избирательная система, система федеративных отношений, местное самоуправление и т.д. Многие проблемы парламентаризма на федеральном уровне проанализированы в работах таких исследователей, как А С Автономов, Н И Бирюков, В Б Кувалдин, О В Гамап-Голутвина, В Н Лысенко, Т Ремингтон, В М Сергеев, Ю Д Шевченко и др.

На субнациональном уровне исследования политических институтов пока носят достаточно фрагментарный характер. В работах М Н Афанасьева, С В Борисова, В Я Гельмана, А С Кузьмина, К Мацузато, Н Мелвина, В Д Нечаева, Н В Петрова, С И Рыженкова и некоторых других исследователей проанализированы особенности региональных политических режимов, в условиях которых возникают и действуют региональные политические институты. В исследованиях Г В Голосова, А В Кынева, П В Панова, Р Ф Туровского детально изучены региональные избирательные системы и их

становление. Указанные исследования российской политики позволяют ввести теоретические модели институционального выбора и автономии legislatures в российский контекст, конкретизировать их с учетом особенностей политических режимов в регионах России.

Однако сами вопросы конституционного устройства и законодательного распределения полномочий в российских регионах изучались гораздо менее подробно. Сравнительных исследований институционального дизайна и институционального выбора на региональном уровне к нынешнему моменту крайне мало, следует упомянуть работы П.Б. Кононенко и К.А. Пушиной, в которых для оценки институционального дизайна в регионах используется известная шкала М. Шугарта и Дж. Кэри. Эта проблематика нуждается в дальнейших исследованиях. Требуют детального анализа внутренняя логика законодательного процесса на региональном уровне, влияние различных политических, экономических, организационных факторов на законодательную деятельность и генезис отдельных законодательных норм, характер институционального выбора в различных контекстах.

В частности, «белым пятном» является проблема институционального выбора и роли законодательных органов в сфере бюджетного процесса. По этой теме не проводилось не только сравнительных исследований, но и работ в жанре «case study». В работах российских исследователей проблематика бюджетного процесса в последние годы рассматривалась в основном с позиций экономической и юридической науки. Вопросам бюджетной политики федерального центра и регионов, их бюджетным взаимоотношениям, формально-правовым аспектам бюджетной процедуры и организации государственных финансов посвящены работы А. Бланкенагеля, О.В. Богачевой, Е.В. Бушмина, М.Э. Дмитриева, Ю.А. Крохиной, В.В. Попова, М.И. Яндиева и других авторов. Внимания политологов эта тематика практически не привлекала.

Таким образом, роль законодательных органов в региональном бюджетном процессе и характер их законотворческой деятельности в этой

сфере составляют важную, малоизученную проблему политической науки и российской политики, нуждающуюся в специальном исследовании и теоретическом осмыслении

Объектом исследования выступает взаимодействие законодательной и исполнительной власти субъектов РФ в бюджетном процессе

Предметом исследования являются условия, факторы и результаты институционального выбора в бюджетном процессе субъектов РФ (на материале взаимоотношений законодательной и исполнительной власти)

Цели и задачи исследования Целью исследования является анализ роли формальных институтов, определяющих взаимодействие законодательной и исполнительной власти, в бюджетном процессе субъектов РФ

Для достижения указанной цели исследование решает следующие взаимосвязанные задачи

1) проанализировать основные теоретические подходы к проблеме институционального выбора, изучить эмпирические исследования, посвященные практике разделения властей и институционального строительства в России и российских регионах,

2) построить теоретическую модель институционального выбора, объясняющую генезис формальных правил о взаимодействии законодательной и исполнительной власти субъектов РФ по поводу бюджета,

3) изучить законы субъектов РФ о бюджетном процессе и протестировать построенную теоретическую модель с использованием этих данных,

4) изучить модели взаимодействия законодательной и исполнительной власти субъектов РФ при рассмотрении и принятии бюджета, оценить спрос на конкретные законодательные правила в ходе этого взаимодействия,

5) проанализировать, как меняется характер институционального выбора в региональном бюджетном процессе в связи с изменением политики федерального центра в 2000-е гг

Теоретическая основа исследования Данное исследование опирается на теоретические постулаты нового институционализма В основе этого

научного направления лежит представление о том, что участники политического процесса (политические акторы) действуют рационально, руководствуясь собственными интересами и своими оценками выгод, проистекающих из того или иного варианта поведения. Выбор модели действий неизбежно предполагает издержки, значительная часть которых связана с преодолением неопределенности. Понятие неопределенности, введенное Энтони Даунсом², является одной из фундаментальных категорий нового институционализма и означает затруднения в прогнозировании исхода ситуации в силу неизвестности ряда факторов.

Средством сокращения неопределенности выступают политические институты – формальные и неформальные правила, задающие границы поведения акторов и тем самым обеспечивающие предсказуемость их действий для других. Такая постановка вопроса задает возможность рассматривать сами институты как результат рационального действия и изучать их в контексте стратегий, направленных на достижение политических, экономических и других целей. Исходя из этого, в рамках научной программы нового институционализма анализируются факторы и условия генезиса институтов, строятся теоретические модели, позволяющие поместить рациональные стратегии акторов в заданный политический, экономический, социальный контекст, объясняя логику институционального строительства.

Для анализа взаимоотношений законодательной и исполнительной власти и их юридического оформления также нередко используются разработки теории «принципала-агента» (principal-agent theory), представляющей эти отношения в виде взаимодействия собственника и наемного менеджера. Законодательный (представительный) орган, изначально обладая всей полнотой власти, делегирует часть полномочий исполнительному органу, регламентирует его полномочия и осуществляет контроль за его действиями. Таким образом, активность и результаты деятельности легислатуры можно оценивать, исходя из того, какой объем прав ассамблея предоставила исполнительной власти,

² Downes A. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper, 1957.

насколько детально эти права урегулированы и насколько активно ведется контроль. Согласно теоретическим разработкам в сфере институционального выбора, эти показатели зависят как от организационного развития ассамблей, так и от политического и экономического контекста ситуации и других внешних факторов.

Методы исследования. В основе исследования лежит *сравнительный метод*, позволяющий путем отбора случаев выделять значимые факторы и отбрасывать незначимые³. Сравнительный анализ необходим для того, чтобы выявить общие факторы и закономерности институционального выбора в бюджетном процессе российских регионов, выявить наиболее типичные модели взаимодействия региональных ассамблей и органов исполнительной власти, провести их классификацию. Сравнительный метод в данной работе используется для сопоставления различных вариантов регулирования бюджетного процесса и способов разрешения бюджетного конфликта. Для анализа бюджетных конфликтов в российских регионах также используется прием *«сравнительно-ориентированного исследования случаев»* (comparatively-oriented case study).

Сравнительный метод в данном исследовании используется совместно со *статистическим* методом. Статистический анализ применяется для того, чтобы на основе математической статистики выделить основные факторы, определяющие институциональный выбор легислатуры в бюджетном процессе. Статистическая проверка гипотез проводится методами корреляции, линейной и логистической регрессии.

Для оценки вариантов регулирования бюджетного процесса в работе используется разработанная автором двухмерная интервальная шкала. В ее основу положена категория «усмотрение исполнительного органа», которая показывает, насколько широкими правами обладает этот орган во взаимодействии с легислатурой (по поводу бюджета). Шкала складывается из 4

³ Smelser N. The Methodology of Comparative Analysis//Comparative Research Methods/D. Warwick and S. Osherson (eds). Englewood Cliffs, NJ, 1973. P. 44-82. Ragin C. C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.

отдельных оценок 1) сколько времени дается исполнительному органу на представление бюджета в ассамблею, 2) насколько исполнительная власть свободна в установлении размера своего резервного фонда (расходуется по усмотрению главы региона), 3) насколько детально урегулирован процесс государственного заказа, 4) насколько детально процедура отчета перед ассамблеей об исполнении бюджета. Итоговая оценка показывает, стремится ли легислатура детально урегулировать и ограничить полномочия исполнительной власти. Этот показатель и является основой для сравнения различных вариантов регулирования.

Эмпирическая база исследования Эмпирическую базу исследования составили

1) тексты законов субъектов РФ о бюджетном процессе и о государственном заказе, принятые с 1994 по 2005 гг. Они используются для сравнения разных вариантов регламентации бюджетной процедуры по указанным выше параметрам. Источниками этих документов послужили официальные сайты региональных государственных органов, а также онлайн-базы законодательных актов,

2) тексты законов субъектов РФ о бюджете за соответствующие годы. Бюджетные показатели используются в статистическом анализе для проверки высказанных гипотез. Они получены из тех же источников, что и законы о бюджетном процессе,

3) информация с официальных сайтов законодательных органов субъектов РФ о комитетской и партийной структуре этих легислатур, а также научные публикации и публикации СМИ с этой информацией. Полученные показатели используются для статистической проверки гипотез,

4) электоральная статистика ЦИК РФ по выборам глав исполнительной власти субъектов РФ. Получена с официального сайта ЦИК РФ и сайтов региональных избирательных комиссий, используется для статистической проверки гипотез,

5) статистика Госкомстата РФ по населению российских регионов и росту потребительских цен Получена с официального сайта Госкомстата и используется для корректировки отдельных статистических показателей,

6) публикации СМИ и региональных органов государственной власти о процессе рассмотрения и утверждения региональных бюджетов Эти материалы используются для анализа бюджетных конфликтов и практики рассмотрения бюджетов в регионах

Научная новизна исследования обусловлена актуальностью анализируемых проблем и новизной полученных результатов

1) проведен синтез теоретических подходов к проблеме институционального строительства в сфере разделения властей,

2) выявлены основные факторы институционального строительства на региональном уровне и разработана модель институционального строительства, применимая к анализу взаимоотношений законодательной и исполнительной власти субъекта РФ,

3) разработана шкала оценки интенсивности и детальности законодательного регулирования, применимая для изучения как законодательства о бюджетном процессе, так и (с определенными коррективами) других законодательных актов регионального и национального уровня, касающихся разделения властей,

4) доказывается, что детальность законодательного регулирования и интенсивность ограничений, налагаемых на исполнительную власть, зависит от экономического положения субъекта РФ и развития организационной базы законодательного органа,

5) доказывается, что характер политических отношений между законодательным и исполнительным органом власти субъекта РФ не оказывает значимого влияния на регулирование взаимоотношений между этими органами в сфере бюджетного процесса,

6) предложен механизм анализа спроса на формальные правила со стороны законодательного органа и составлена иерархия ряда юридических механизмов с точки зрения их востребованности законодательным органом

Положения, выносимые на защиту

1 Теоретические модели институционального выбора, построенные на материале западных демократий, а также стран Восточной Европы, Латинской Америки и Азии, **нуждаются в корректировке применительно к изучению российской политики, особенно на субнациональном уровне** В частности, необходимо учесть такие особенности российской региональной политики, как **высокая (и все возрастающая) финансовая зависимость регионов от центра, отсутствие реального опыта законодательной работы в регионах вплоть до середины 1990-х гг., невысокая роль партий на региональном уровне, существование электоральных правил, выгодных исполнительной власти регионов** С учетом этих и некоторых других факторов упомянутые теории вполне пригодны для того, чтобы смоделировать взаимодействие законодательных собраний и глав российских регионов по поводу бюджета Они позволяют **объяснить недостаток детализации региональных законов о бюджетном процессе и относительно слабые позиции региональных ассамблей согласно этим законам**

2 Несмотря на растущий профессионализм депутатского корпуса, уровень политической и организационной автономии законодательных органов субъектов РФ по-прежнему **невысок** Партийные фракции **слабы**, а комитеты решают в основном отраслевые задачи Это позволяет удовлетворять частные и групповые интересы депутатов, но **мешает принимать эффективные решения в интересах законодательного органа в целом, укреплять и отстаивать его формальную и реальную автономию**

3 Вследствие низкой эффективности законодательной работы и политической слабости региональных ассамблей для легислатуры рациональнее **не выдвигать собственный вариант бюджета, а поддерживать проект, внесенный исполнительным органом. В обмен на это депутаты получают**

доступ к распределению средств по некоторым бюджетным статьям Такие соглашения и являются решением проблемы коллективного действия в бюджетной сфере, т.е. исполнительная власть не только политически, но и организационно доминирует над законодательной

4 Органы законодательной власти субъектов РФ не стремятся установить прозрачный режим действий исполнительной власти и обеспечить эффективный парламентский контроль над ней Это объясняется тем, что в условиях доминирования исполнительной власти и соглашений «о разделе бюджета» попытки апеллировать к формальным нормам заведомо неэффективны. В итоге региональные ассамблеи на практике не пользуются многими из своих полномочий, и поэтому юридические нормы не уменьшают асимметрию между законодательной властью и губернатором

5 Депутаты региональных ассамблей заинтересованы главным образом в тех законодательных нормах, которые расширяют их индивидуальные возможности в бюджетном торге, позволяют «пангажировать» исполнительную власть Спрос на формальные ограничения в отношении губернатора, на механизмы парламентского контроля невелик, поскольку они не соответствуют неформальным правилам игры и в определенной ситуации могут даже осложнить торг. Потребность в таких механизмах, правда, обостряется при нехватке бюджетных ресурсов (средств на программы региональной власти), но в большинстве случаев их введению и использованию препятствует невысокий профессионализм депутатов

6 Рецентрализаторская политика федерального правительства в 2000-е годы (ослабление Совета Федерации, фактическая отмена губернаторских выборов, запрет на создание региональных партий и т.д.) приводит к консервации существующих форм бюджетного торга, снижению политической конкуренции и укреплению распределительных коалиций на основе «партии власти» В конечном счете сокращение автономии регионов умаляет значение институционального выбора, приводит к снижению спроса на формальные механизмы контроля

7 Анализ регионального законодательства о бюджетном процессе позволяет сделать вывод о его постепенной стабилизации и унификации. Достигнута точка равновесия: ключевые региональные акторы в целом уже не заинтересованы в изменении законодательства о бюджетном процессе, и даже укрепление профессионализма депутатского корпуса не приведет к существенному росту ограничений, налагаемых на исполнительную власть. **Появление эффективных механизмов парламентского контроля можно ожидать, видимо, лишь в случае экзогенных (внешних) шоков, прежде всего при изменении политической ситуации на федеральном уровне и при ослаблении федерального контроля за регионами.**

Научная значимость исследования. Данная работа вносит вклад в осмысление роли законодательных органов в институциональном строительстве и в изучение механизмов институционального выбора. В связи с этим полученные автором результаты могут быть использованы в исследованиях институционального строительства на субнациональном уровне как в России, так и в других странах, проходящих через период политической и экономической трансформации. Также работа расширяет эмпирическую базу теории разделения властей и позволяет дополнить некоторые ее теоретические постулаты, вносит вклад в теорию парламентаризма и законодательного процесса и дополняет существующее теоретическое и эмпирическое знание о том, как законодательные органы разрешают проблему коллективного действия. Все это говорит о возможности использовать результаты исследования для дальнейших изысканий в этих направлениях.

Прикладная значимость исследования. Полученные результаты могут быть использованы при формулировке рекомендаций по совершенствованию регионального законодательного процесса, при выработке оптимальной государственной политики в отношении регионов и институционального строительства на региональном уровне. Материалы и выводы работы могут быть использованы в учебных курсах «Сравнительная политология» и «Современная российская политика» при подготовке лекционных и

семинарских занятий по таким темам, как разделение властей, теория и практика институционального выбора, институциональное строительство в российских регионах, региональная политика, законодательная власть в России, политический процесс в российских регионах

Апробация результатов исследования Основные положения, идеи и выводы исследования были изложены автором в выступлениях на семинаре факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге в 2004-2006 гг и на международной конференции «Новые политические процессы на постсоветском пространстве» (Санкт-Петербург, 19-20 апреля 2006 г.) Основные результаты исследования отражены в 4 публикациях автора

Структура диссертации Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, перечня использованной литературы и приложения с таблицей использованных эмпирических данных

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Введение работы посвящено обоснованию актуальности темы, постановке целей и задач и формулировке основных результатов исследования

Первая глава, *«Институциональный выбор в региональном бюджетном процессе факторы и модели»*, представляет собой теоретическую часть работы. В этой главе представлен обзор литературы по проблемам разделения властей и институционального выбора. Показано, что многие теоретические разработки, построенные на материале США и других западных демократий (например, теория игр, «теория принципала-агента»), при определенной корректировке могут быть использованы для описания и объяснения институциональных изменений в российских регионах. Практика российских регионов дает богатый материал для сравнительного анализа институциональных изменений и того, как они проходили. Однако, изучая эту проблему, необходимо обращать внимание на конфигурации формальных

правил и реальных практик взаимодействия, рассматривая первые не в статике, а в динамическом взаимодействии со вторыми, анализируя то, как формальные институты помогают решать практическую проблему коллективного действия

Удобным материалом для изучения этой проблематики является взаимодействие законодательных и исполнительных органов в региональном бюджетном процессе. Можно выделить три основных стратегии законотворчества в этой сфере: установка на ограничение прав исполнительной власти (губернатора), установка на расширение прав губернатора и ориентация ассамблеи на незаконодательные меры. Выбор стратегии определяется набором факторов, включая политические и экономические интересы легислатуры, ее организационные возможности, доступность незаконодательных средств влияния на бюджет (например, отклонение неудобного легислатуре проекта). Исходя из этого, выдвинуто несколько гипотез о влиянии перечисленных факторов на объем прав губернатора. Согласно этим гипотезам, ассамблея будет склоняться к формальному ограничению губернатора, если 1) в регионе развита политическая конкуренция, 2) бюджетные ресурсы региона скудны, 3) организационные возможности ассамблеи высоки.

В первой главе также проведена операционализация всех основных переменных, включая зависимую переменную – модель регулирования бюджетного процесса.

Вторая глава, *«Выбор модели регулирования бюджетного процесса: анализ основных факторов»*, посвящена статистической проверке высказанных гипотез и интерпретации полученных результатов. Две из трех гипотез подтвердились. Выяснилось, что объем формальной свободы губернатора действительно падает в тех регионах, где ассамблеи отличаются более развитыми организационными возможностями (профессионализм депутатов, специализация бюджетного комитета), и растет в регионах, обладающих большим объемом бюджетных ресурсов (в регионах-донорах). Гипотеза о связи модели регулирования с уровнем политической конкуренции не подтвердилась.

Обнаружилось также, что ни в одном из 72 случаев legislature не удалось наложить на исполнительную власть максимум формальных ограничений

Проведенный статистический анализ позволяет предположить, что на первый план для legislature выходит не контроль над бюджетной политикой, а реализация партикулярных интересов ее членов. В регионах с высокой бюджетной обеспеченностью эти интересы проще удовлетворить без ущерба для бюджета в целом, и этот вопрос решается в ходе отлаженных неформальных процедур. В более бедных регионах такой «раздел бюджета» более проблематичен, что повышает ценность формальных рычагов. По этой же причине уровень политической конкуренции не влияет на детализацию правового регулирования: частные интересы заслоняют политический интерес и потребность участвовать в формировании политического курса. Рост организационных возможностей ассамблей, напротив, повышает ценность формальных правил, поскольку профессионализация legislature является показателем организационной автономии. Предложенная аргументация объясняет и то, почему ни один законодательный орган не стремится максимально ограничить права губернатора при описанных условиях: потребность в этом не возникает.

Если принять за основу предположение, что основным механизмом согласований в региональном бюджетном процессе является индивидуальный торг исполнительной власти с депутатами, то логично выдвинуть и следующую гипотезу: этот торг должен со временем институционализироваться и принимать внешне видимые формы. В большинстве случаев такие соглашения никак не формализованы, но в нескольких регионах (Санкт-Петербург, Мурманская область, Приморский край) они закреплялись или в законе, или на уровне публичных договоренностей. Типичная форма таких договоренностей – это право всех депутатов распределять некоторую долю средств бюджета. В обмен депутаты соглашались поддержать губернаторский проект в целом. Силу этим соглашениям придает безусловное право ассамблеи отклонить бюджет, если губернатор не готов идти на компромисс, legislature может

шантажировать его, угрожая вернуть проект на доработку. Это обстоятельство влияет и на бюджетную стратегию самой исполнительной власти.

Третья глава, *«Бюджетные конфликты»*, посвящена анализу серии конфликтов по поводу бюджета в различных регионах России с 1995 по 2005 гг (речь идет об отклонении или угрозе отклонения бюджета legislaturой). Анализ этих случаев позволяет уверенно утверждать, что как отклонение бюджета, так и угроза его отклонения являются мощными рычагами влияния ассамблеи.

В случае, когда бюджетный конфликт спровоцирован политическим конфликтом, отклонение бюджета позволяет его инициаторам получить необходимые политические дивиденды (например, так произошло в Самарской области в 2001 г и в 2003 г, в Мурманской области в 2002 г.)

В случае, когда отклонение бюджета спровоцировано желанием депутатов перераспределить часть средств на необходимые им статьи (в основном на поддержку отдельных групп избирателей), исполнительная власть идет на соответствующие уступки (к примеру, Санкт-Петербург в 1990-х и начале 2000-х гг.). Характерно, что в 7 регионах из 9 изученных эти уступки оказались весьма несущественными в масштабах всей бюджетной политики.

В середине 2000-х годов описанные тенденции сохранились, за исключением того, что доля политически спровоцированных конфликтов резко снизилась, а в ряде случаев отклонения бюджета уже не требуется – достаточно одной лишь угрозы (ситуации рассмотрения бюджетов на 2006 г в Волгоградской, Иркутской и Ярославской областях).

Однако отклонение бюджета оказывается не только средством проявления автономии ассамблеи, но и средством самоограничения. Делая ставку на такие законодательные меры, депутаты региональных legislatur отказываются и от работы над альтернативными проектами бюджетов, и от влияния на бюджетную политику в целом, и от разработки более детальных законов о бюджетном процессе. Все это представляет собой значительную проблему в смысле организации коллективных действий, и ассамблея, не

способная решать эту проблему собственными силами, фактически делегирует ее решение губернатору – соглашается на представленный исполнительной властью проект

Однако даже в этих условиях способы разрешения проблемы коллективных действий (в данном случае имеется в виду принятие бюджета) могут быть различными. Отталкиваясь от проделанного анализа и от литературы по проблеме коллективных действий, можно предложить несколько базовых схем взаимодействия губернатора и ассамблеи по поводу бюджета

- модель «стационарного бандита» большинство депутатов полностью лояльны губернатору на основе патронажных сетей и поддерживают любой внесенный им проект бюджета (в качестве примера можно привести ситуацию в Ленинградской области в середине 2000-х гг., в Кемеровской области в конце 1990-х гг.),

- модель распределительных коалиций депутаты воздерживаются от существенных поправок в бюджет, но каждый участвует в распределении средств по определенной статье (в качестве примеров в работе анализируются Санкт-Петербург в конце 1990-х и начале 2000-х, Мурманская область и Приморский край в середине 2000-х гг.),

- модель административных согласований депутаты активно работают над проектом бюджета и вносят существенные поправки, но все эти поправки должны быть согласованы с губернатором (примеры – Самарская область конца 1990-х – начала 2000-х гг., Ярославская область в 2000-е гг.),

- активистская модель депутаты существенно меняют проект бюджета или утверждают альтернативный проект без санкции губернатора (для России это гипотетический сценарий)

Низкий спрос на формальные правила в бюджетном процессе связан именно с тем, что только четвертый, гипотетический вариант предполагает высокую роль законодательных механизмов. В трех других случаях роль этих правил остается фрагментарной. В итоге участники бюджетного процесса формируют режим избирательного использования законодательных норм,

который не позволяет решать собственно проблемы формирования бюджета. Как правило, речь идет о получении этими акторами конкретных экономических или политических выгод. Это также означает, что формальные институты, учреждаемые ассамблеей, в сложившихся политических и экономических условиях не снижают уровень асимметрии между законодательным органом и исполнительной властью.

Роль формальных правил в региональном бюджетном процессе при определенных условиях, однако, может вырасти. Политика федерального центра в 2000-е годы, судя по всему, приводит к ослаблению роли формальных правил из-за снижения региональной автономии, роста зависимости регионов и их подконтрольности центру. Изменение этой политики, включая расширение финансовой и политической автономии регионов, создание стимулов для более открытой политической борьбы, может стать импульсом к повышению роли законодательных правил в региональном бюджетном процессе. Также этому может послужить усиление реальной роли партий в региональной политике.

В *заключении* работы представлены ее основные выводы и результаты.

В *приложении* представлены в виде сводной таблицы эмпирические данные, использованные автором для статистических расчетов, примеры анализируемых законодательных норм, а также схемы, иллюстрирующие структуру и характер бюджетного процесса в российских регионах.

По теме диссертационного исследования автором **опубликованы следующие работы**

1 К вопросу о рационализации законотворческой деятельности субъекта Российской Федерации//Проблемы формирования регионального законодательства/Отв ред А Ф Малый Архангельск Архангельский государственный технический университет, 2001 (0,5 п л)

2 Аргумент в пользу богатых//Эксперт Северо-Запад Санкт-Петербург 2005 №43 (0,4 п л)

3 Возвращение пирамид//Эксперт Северо-Запад Санкт-Петербург 2006 №8 (0,4 п л)

4 Полномочия как ставка в политической игре генезис законодательных правил в сфере регионального бюджетного процесса//Полис 2006 №5 (0,8 п л)

МГТМО (У) МПД России
Заказ № 152 Тираж 100 экз

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГТМО (У) МПД России
117218, Москва, ул. Новочеремушкинская, 26