

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. В. Ильин*

Парламент и эффективное распределение бюджетных средств

Аннотация. В работе подвергается логическому анализу парламентская процедура принятия решений о распределении бюджетных средств. Автор впервые дает юридическую интерпретацию классической экономической теоремы о невозможности К. Эрроу. Применяя эти идеи для анализа бюджетного процесса, автор доказывает, что парламент не может с логической точки зрения принимать эффективные решения о распределении бюджетных средств, в связи с чем его исключительное право принимать бюджет ставится под сомнение.

Ключевые слова: бюджет, эффективное распределение средств, голосование, парламент, коллективный выбор, парадокс Кондорсе.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.65.4.040-046

В настоящее время право именно законодательной, а не исполнительной власти принимать решение (закон) о государственном бюджете практически не подлежит оспариванию. Однако может ли парламент осуществить распределение бюджетных средств так, чтобы с финансовой точки зрения конституционные права граждан были обеспечены и при этом конституционно-значимые результаты были получены с использованием наименьшего объема средств, т.е. эффективно?

Обычно на это отвечают, что как раз именно само общество в лице депутатов парламента

только и способно осуществить распределение бюджетных средств конституционно обоснованно.

Эта идея на первый взгляд выглядит весьма привлекательно, поскольку исходит из того, что решения о распределении бюджетных средств будут приниматься не одним человеком или группой людей-единомышленников, что всегда осуществляется закрыто и чревато злоупотреблениями, а коллективом людей, имеющих различные взгляды, в открытой и конкурентной борьбе, что само по себе обеспечит принятие лучшего из возможных решений¹.

¹ Так, М. И. Пискотин писал: «Утверждение бюджета соответствующим Советом является необходимым не только потому, что бюджет в силу своего значения может приниматься лишь органами народного представительства и от имени народа, хотя это чрезвычайно важно само по себе. Такое утверждение служит важнейшим средством, обеспечивающим более тщательную проверку проекта бюджета и его совершенствование» (см.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 250).

© Ильин А. В., 2016

* Ильин Антон Валерьевич, кандидат юридических наук, заместитель начальника управления конституционных основ частного права Конституционного Суда РФ
Tadeusz@mail.ru
193036, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. 8-я Советская, д. 15/24, кв. 4

Соответственно, только парламент, принимающий закон о бюджете голосованием, сможет обеспечить эффективное и конституционно обоснованное решение о распределении бюджетных средств. Несмотря на внешнюю привлекательность этой идеи, мы полагаем ее ошибочной.

Начнем с того, что коллективный способ принятия решений не может гарантировать, что принятое подобным образом решение будет эффективным.

Хорошо известно, что в подавляющем большинстве случаев решение в парламенте принимается в результате голосования по правилу большинства голосов. Однако это правило имеет такой недостаток, наличие которого само по себе убедительно доказывает ложность вышеизложенной гипотезы. Этот недостаток, известный как парадокс Кондорсе, заключается в том, что при наличии более двух альтернатив и более двух лиц коллективное упорядочивание альтернатив может быть не транзитивным, несмотря на то что упорядочивание каждого из этих лиц будут транзитивно. Продемонстрируем данный парадокс на примере.

Пусть депутаты Государственной Думы при принятии федерального закона о федеральном бюджете решили по-своему распределить суммы, составляющие в проекте, подготовленном правительством, дополнительные доходы бюджета, которые правительство предлагает направить на погашение внешнего долга. Предположим, что депутаты решили распределить эти средства между тремя альтернативами — национальная оборона (А), социальная политика (В) и образование (С) в пропорции: 50 % — 35 % — 15 %. Теперь депутаты должны решить, сколько средств получит каждая из альтернатив. В результате рейтингового голосования² были получены следующие результаты:

Упорядочение альтернатив	ABC	BCA	CAB	ACB	CBA	BAC
Число голосов, поданных за такое упорядочивание	150	130	120	10	35	5

Таким образом, альтернатива ABC получит большинство голосов, в связи с чем на национальную оборону будет направлено 50 % имеющихся в распоряжении средств, на социальную политику — 35 %, а на образование — оставшиеся 15 %.

Однако если мы внимательно посмотрим на результаты голосования, то возникнет вопрос: насколько результат голосования отражает действительные предпочтения всех депутатов, которые мы можем установить из расклада голосов по всем альтернативам? В действительности направить 50 % средств на национальную оборону согласились только 160 (сумма голосов, поданных за ABC и ACB) из 450 депутатов, т.е. решение было принято меньшинством ($\approx 35,56\%$) поданных голосов. На другие цели направить те же 50 % средств согласились 290 депутатов ($\approx 64,44\%$), однако их мнение в итоге не было учтено. Наконец, если мы посмотрим, сколько депутатов поставили национальную оборону на третье место среди своих предпочтений (165 человек), то заметим, что на самом деле количество депутатов, желающих направить на национальную оборону 15 % средств, больше, чем число депутатов, полагающих национальную оборону безусловным приоритетом. Таким образом, мы видим, что воля Государственной Думы как коллектива депутатов, сформированная в ходе голосования, расходится с волей, сформированной выраженными при голосовании предпочтениями большинства депутатов. Парадокс состоит в том, что, с одной стороны, мы утверждаем, что воля парламента по какому-нибудь вопросу формируется большинством голосов его членов, свободно поданных исходя из своих предпочтений за конкретный исход, а с другой стороны, воля этого большинства депутатов, исходя из выраженных при голосовании предпочтений, направлена на достижение совсем другого исхода.

Это противоречие между сформированной большинством депутатов волей и выраженной в итоге волей парламента еще нагляднее проявляется, если попарно сравнить предпочтения

² Идея о том, что для коллективного решения необходимо полное упорядочивание предпочтений индивидуальных избирателей по альтернативам, является ключевой в теории коллективного выбора. На это специально обращает внимание Кенетт Эрроу (Kenneth Joseph Arrow) (см.: Эрроу К. Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности : пер. с англ. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. С. 140).

депутатов. Обратим еще раз внимание на наш пример. Знаком $>$ мы будем обозначать предпочтение первой альтернативы второй.

Сравнение альтернатив	Число депутатов, предпочитающих такой исход сравнения
$A > B$	280
$B > A$	170
$B > C$	285
$C > B$	165
$A > C$	165
$C > A$	285

Соответственно, если мы попытаемся выстроить цепочку предпочтений названных альтернатив, то получим следующее: $A > B$ (т.к. $280 > 170$), $B > C$ (т.к. $285 > 165$), но $C > A$ (т.к. $285 > 165$). Однако это означает невозможность непротиворечиво сформулировать позицию в отношении трех альтернатив. Действительно, если депутаты сначала предпочли национальную оборону социальной политике, а социальную политику образованию, то логично ожидать, что эти же депутаты предпочитают национальную оборону образованию, однако итоги голосования говорят об обратном.

Этот пример показывает, что как только мы имеем двух депутатов и три альтернативы, то коллективное принятие решений всегда будет противоречиво в том смысле, что оно не позволяет сформировать и выразить свою позицию при проведении любым образом голосования так, как этого желают сами депутаты. Иначе говоря, парламент не может сопоставлять, а значит, и выбирать лучшее решение из более чем двух его вариантов. Легко видеть, что коллективное принятие решений не может рассматриваться как наиболее эффективный способ принятия решений, поскольку может приводить к принятию противоречивых решений, и, следовательно, принятие парламентом закона о бюджете, предполагающего выбор

из множества альтернатив, ни в коей мере не может гарантировать эффективное распределение бюджетных средств.

Но быть может, проблема заключается не в парламенте, не в коллективном способе принятия решений, а в самом правиле большинства? К. Эрроу ответил на данный вопрос отрицательно, безупречно доказав, что при необходимых в демократическом обществе условиях, понимаемых как требования к системе голосования, не существует системы голосования, способной непротиворечиво объединить индивидуальные предпочтения двух и более лиц для трех и более альтернатив³. Не видя необходимости в воспроизведении здесь доказательства теоремы о невозможности Эрроу⁴, обратим внимание на те условия, из которых в обязательном порядке должна строиться система голосования, чтобы давать непротиворечивый результат. В формулировке теоремы 1963 года эти условия, представленные в нашей интерпретации с целью сделать их содержание доступным для юристов, суть следующие.

Первым условием выступает универсальность, под которой предлагается понимать допустимость любых наборов индивидуальных предпочтений. Иначе говоря, это условие означает, что система голосования не должна накладывать практически никаких ограничений на то, как избиратели могут упорядочивать альтернативы при голосовании, или, говоря иначе, все логически возможные упорядочивания альтернативных социальных состояний допустимы. Необходимость этого условия обусловлена тем, что если мы не хотим требовать никакого предварительного знания о вкусах индивидуума до голосования, то голосование должно допускать любой логически возможный набор индивидуальных предпочтений⁵. Единственное ограничение, которое необходимо наложить на способ упорядочивания альтернатив, — это транзитивность (если альтернатива А предпочтительна или безразлична альтернативе В, а альтернатива В предпочтительна или безразлична альтернативе С, то альтернатива А предпочтительна или

³ См.: Эрроу К. Дж. Указ. соч. С. 82—93 (в формулировке 1951 г.), 144—148 (в формулировке 1963 г.).

⁴ Чрезвычайно доступно доказательство теоремы Эрроу о невозможности изложено в замечательной книге Ричарда Клима (Richard E. Klima) и Джонатана Ходжа (Jonathan K. Hodge) «Математика выборов» (М.: МЦНМО, 2007. С. 92—100).

⁵ См.: Эрроу К. Дж. Указ. соч. С. 46—47.

безразлична альтернативе С)⁶. Необходимость названного условия, как мы уже убедились ранее, очевидна: без него невозможно никакое упорядочивание альтернатив.

Вторым условием является единогласие, под которым понимается следующее: если каждым лицом альтернатива А предпочитается альтернативе В, то в результате коллективного голосования коллектив предпочтет альтернативу А альтернативе В⁷. Значение этого условия заключается в том, что, приняв его, мы обеспечим, во-первых, что результат голосования будет зависеть только от того, как проголосуют избиратели (отсутствуют альтернативы, которым заранее обеспечено определенное место в упорядоченном представлении альтернатив, независимо от того, как за них проголосовали, равно как отсутствуют такие альтернативы, которым никогда нельзя выразить свое предпочтение)⁸, а во-вторых, прямую зависимость возможности выбора альтернативы от увеличения поданных за нее голосов (если мы отдаем голоса за альтернативу, то она от этого не опускается в коллективном перечне предпочтений, а поднимается)⁹. Необходимость этого условия очевидна: оно обеспечивает свободу выбора, запрещая навязывание избирателям альтернатив.

Третьим условием служит независимость от посторонних альтернатив, под которой понимается следующее: выбор между альтернативами А и В не изменится от того, что существует (или впоследствии может появиться) альтернатива Е, не представленная для участия в голосовании. Значение этого условия состоит в том, чтобы выбор альтернативы, осуществленный посредством голосования коллективом в заданных внешних обстоятельствах, зависел от индивидуальных упорядочиваний альтернатив в этих обстоятельствах¹⁰. Тем самым мы специально заранее отказываемся от учета предпочтений в отношении не участвующих в голосовании альтернатив, предпочтения относительно которых мы не можем в связи

с этим наблюдать¹¹, что дает возможность рассматривать избирательную систему как рациональный способ принятия решений.

Наконец, четвертым условием выступает отсутствие диктатора, под которым понимается лицо, чье предпочтение какой-либо альтернативы определяет и предпочтение этой альтернативы всем коллективом. Говоря иначе, диктатура имеет место тогда, когда коллективный выбор основан исключительно на предпочтениях одного человека, и только если диктатору безразличны представленные альтернативы, то он, возможно, оставит выбор за несколькими или всеми избирателями¹². Соответственно, под условием об отсутствии диктатора должны пониматься такие правила проведения голосования, при которых ни один из его участников не может только своим волеизъявлением определять его результат, или, что то же самое, участники голосования должны быть равны в том смысле, что голос каждого имеет равный вес.

Результат Эрроу состоит в доказательстве следующего утверждения: невозможно придумать такую систему голосования, при которой все эти четыре предпосылки были бы непротиворечиво реализованы, однако если допустить возможность передачи решения вопроса в руки одного лица, то можно предложить способ совместить все остальные предпосылки.

В этих условиях естественно было бы отказаться или же ослабить одно или несколько из названных условий. Однако если юридически интерпретировать эти положения, то мы не сможем отказаться ни от одного из выставленных условий.

Действительно, без проведения первого условия невозможно выявить действительную волю коллектива в отношении упорядочения нескольких альтернатив. Отрицание необходимости этого условия приводило бы нас к тому, что мы вообще не могли бы утвердительно говорить о том, что, в конце концов, избрал парламент, что означает отсутствие у парламента

⁶ См.: Эрроу К. Дж. Указ. соч. С. 31.

⁷ См.: Эрроу К. Дж. Указ. соч. С. 143.

⁸ Обсуждение этого самим К. Эрроу см.: Эрроу К. Дж. Указ. соч. С. 52—54.

⁹ Рассуждения по этому поводу К. Эрроу см.: Указ. соч. С. 47—49.

¹⁰ Формулировку этого условия К. Эрроу см.: Указ. соч. С. 49—52.

¹¹ Указ. соч. С. 161.

¹² Рассуждения по этому поводу К. Эрроу см.: Указ. соч. С. 54—55.

непротиворечивой воли в отношении конкретного вопроса, а это, в свою очередь, эквивалентно утверждению о несформированности воли парламента с юридической точки зрения. Поэтому условие универсальности является гарантией формирования (с юридической точки зрения) воли парламента¹³.

Без проведения второго условия невозможно обеспечить принцип независимости депутата, предполагающий, в частности, свободу депутата от чьих бы то ни было указаний, возможность беспрепятственного осуществления полномочий, недопустимость неправомерного вмешательства в его деятельность, свободу от различных форм группового давления — партийного, корпоративного, регионального, местного и т.п. (п. 3.1 постановления Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 № 4-П¹⁴), поскольку данное условие подразумевает, что голосование каждого депутата, во-первых, будет свободным и, во-вторых, будет оказывать влияние на итог голосования. Ни фракции, ни группы депутатов при данном условии не могут, например, постановить, что голоса депутатов, отданные вопреки мнению фракции или какой-либо влиятельной группы депутатов, не будут учтены при подведении итогов голосования. Поэтому условие единогласия является гарантией свободного осуществления статуса депутата.

Третье условие напрямую связано с необходимостью обеспечить принятие парламентом именно рациональных решений. Когда мы говорим о том, что парламент в ходе голосования, к примеру, по бюджетным вопросам стремится принимать наиболее рациональные решения,

мы предполагаем, что каждый депутат при голосовании действует осознанно, исходит из понимания своих приоритетов, основываясь на знании того, какая альтернатива в данных временных социально-экономических условиях кажется ему предпочтительней. Поэтому при сравнении альтернатив депутаты должны исходить из представления о действительно лучшем из имеющихся в данный момент вариантов. Соответственно, результатом коллективного выбора станет нахождение предпочтительного для коллектива конкретного решения конкретной задачи. Если же депутат стал бы принимать во внимание при выборе из нескольких альтернатив желательность выбора другой альтернативы, не предложенной (или невозможной) для голосования, и с этой точки зрения оценивать имеющиеся альтернативы, то его голос не отразил бы его предпочтений в решении конкретной поставленной проблемы в условиях имеющихся в наличии средств, а значит, результатом коллективного выбора стало бы решение, не имеющее отношения к поставленной задаче или же не самое эффективное. В данной ситуации на результат голосования оказывали бы влияние совершенно посторонние обстоятельства, в связи с чем подобный выбор утратил бы рациональный характер. Легко видеть, что отрицание условия независимости от посторонних альтернатив само по себе ведет к признанию ошибочной выдвинутой нами гипотезы о том, что парламент всегда имеет возможность принимать наиболее эффективные решения. Поэтому условие независимости от посторонних альтернатив является гарантией принятия рациональных решений.

¹³ Джеймс М. Бьюкенен (James M. Buchanan) и Гордон Таллок (Gordon Tullock) подвергли критике это условие Эрроу, отрицая возможность существования «упорядоченности, которая могла бы считаться (в соответствии с неким определением рациональности) воплощением рациональных общественных действий» (см.: Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии / Бьюкенен Дж. Сочинения. М.: Таурус Альфа, 1997. Т. 1. С. 68 (сноска) (Нобелевские лауреаты по экономике)). Несмотря на то что с юридической точки зрения довод Дж. Бьюкенена и Г. Таллока представляется некорректным, поскольку без постулирования существования такой упорядоченности невозможно говорить о «воле» коллективных субъектов, которую закон признает наличествующей, этот довод служит хорошим предостережением против попыток признания любых решений, принятых большинством, как рациональных.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки Т. И. Романовой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 2.

Четвертое условие обеспечивает принцип равенства депутатов при голосовании. Отрицание его приводило бы либо к тому, что парламент не смог бы вообще принять никакого решения (если бы мы предоставили каждому депутату полномочия диктатора), либо, если мы предоставим полномочия диктатора одному депутату или одной группе депутатов, к нарушению конституционного принципа равенства, предполагающего, в частности, что каждый депутат парламента наделен полномочиями депутата в равной степени с любым другим депутатом этого парламента.

Таким образом, если мы не можем отказаться ни от одного из указанных условий, то мы должны признать и невозможность во всех случаях посредством голосования прийти к юридически корректному и эффективному решению, ведь отказываясь от названных условий или ослабляя их, мы будем нарушать или принцип равенства, или принцип независимости депутатов, либо вообще сделаем парламент неспособным принимать какие-либо решения, либо у нас не будет гарантий того, что принятые решения можно считать эффективными. Это, в свою очередь, означает, что принятие парламентом решения о бюджете не только не может служить средством эффективного распределения бюджетных средств, быть гарантией конституционных прав граждан, но и наоборот, подобный способ принятия решений может приводить к прямо противоположным результатам.

Мы не считаем необходимым подробно обосновывать мысль о том, что принятие решений посредством голосования в парламенте не создает никаких гарантий конституционно обоснованного распределения бюджетных средств, поскольку каждый знает, что диктатура большинства ничуть не лучше диктатуры одного человека. Когда речь идет об обеспечении прав граждан, правило большинства, используемое в парламенте для принятия решений, приводит к тому, что решения принимаются исходя не из любви к Конституции и не из уважения к правам меньшинства, а из тех интересов, которые поддерживаются этим большинством. Если такие интересы находятся в противоречии с интересами меньшинства, последние игнорируются. А если мы вспомним, что Конституция допускает возможность ограничения федеральным законом прав

граждан в том случае, если это необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц, то, если интересы этих «других лиц» разделяются большинством депутатов в парламенте, нетрудно догадаться, что парламент не замедлит принять подобный федеральный закон. Это весьма ярко проявляется при принятии решений о распределении бюджетных средств, когда в условиях ограниченности ресурсов бюджетные средства распределяются исходя из необходимости большего обеспечения прав и интересов тех лиц, чьи интересы разделяются большинством депутатов парламента. Сказанное характеризует хорошо известное всем положение меньшинства, чьи права при демократии не могут эффективно защищаться в парламенте.

Вообще говоря, хорошей иллюстрацией отсутствия гарантированности конституционно обоснованного принятия решений посредством голосования в парламенте служит практика конституционных судов, лишаящих силы законы, принимаемые парламентами, по той причине, что они не соответствуют конституциям, т.к. нарушают права граждан. Ясно, что если бы парламента принимали законы, всегда соответствующие конституциям, подобной практики конституционных судов не существовало бы. Но если это имеет место применительно к обычным законам, то где гарантии того, что этого (конституционно необоснованного решения) не произойдет в случае законов о бюджете?

Всем хорошо известно, что огромный объем и еще бóльшая сложность приложений закона о бюджете, требуемая высокая скорость его рассмотрения, необходимость принятия сбалансированного бюджета устанавливают весьма высокие требования к работе депутатов парламента по рассмотрению и утверждению представленного проекта закона о бюджете. В этих условиях тривиальная возможность ошибки (конституционно необоснованного распределения бюджетных средств, т.е. такого распределения, при котором отдельные, некоторые или все права человека оказываются финансово необеспеченными) по недосмотру, усталости, лености не может быть исключена. А если мы примем во внимание отсутствие гарантий того, что депутаты (некоторые, их часть или все) окажутся профессионально пригодными к подобной работе, или если вспомним, что

подобные ошибки могут совершаться умышленно, то следует признать, что принятие закона о бюджете парламентом не может сколь-либо обеспечивать принятие конституционно обоснованного решения по поводу распределения бюджетных средств.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Бьюкенен Дж. Сочинения. — Т. 1. — М. : Таурис Альфа, 1997. — (Нобелевские лауреаты по экономике).
2. Клима Р. Э., Ходж Дж. К. Математика выборов. — М. : МЦНМО, 2007.
3. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). — М. : Юрид. лит., 1971.
4. Эрроу К. Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности : пер. с англ. — М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004.

Материал поступил в редакцию 18 сентября 2015 г.

THE PARLIAMENT AND THE EFFICIENT ALLOCATION OF BUDGET FUNDS

ILYIN Anton Valeryevich — PhD in Law, Deputy Head of the Department of Constitutional Foundations of Private Law of the Constitutional Court of the RF

Tadeusz@mail.ru

193036, Russia, St.Petersburg, ul. 8 Sovetskaya, d. 15/24, kv. 4

Review. *The paper provides an in-depth analysis of a parliamentary procedure of making decisions concerning the budget funds distribution. The author was the first who gave legal interpretation of the classical economic Arrow's impossibility theory. Applying these ideas to analyze budget distribution procedure, the author proves that the Parliament cannot make effective decisions concerning the distribution of budget funds. Thus, the exclusive power of the Parliament to approve the budget is brought into question.*

Keywords: *Budget, effective distribution of funds, voting, Parliament, collective (social) choice, Condorcet's paradox.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. B'yukenen Dzh., Tallok G. Raschet soglasiya. Logicheskie osnovaniya konstitucionnoj demokratii // Byukenen Dzh. Sochineniya. — T. 1. — M. : Taurus Al'fa, 1997. — (Nobelevskie laureaty po ehkonomike).
2. Klima R. Eh., Hodzh Dzh. K. Matematika vyborov. — M. : MCNMO, 2007.
3. Piskotin M. I. Sovetskoe byudzhethnoe pravo (osnovnye problemy). — M. : Yurid. lit., 1971.
4. Ehrrou K. Dzh. Kollektivnyj vybor i individual'nye cennosti : per. s angl. — M. : Izdatel'skij dom GU VSHEH, 2004.