

## ГЛАВА 17

### **Законодательная власть и бюрократия**

К каким же средствам, в конце концов, нам прибегнуть, чтобы сохранить на практике тот необходимый принцип разделения властей между несколькими ведомствами, который заложен в Конституции? На этот вопрос можно дать только один ответ: поскольку всего этого внешнего обеспечения оказалось недостаточно, следует возмещать недостатки, разработав внутреннюю структуру власти так, чтобы несколько ее составных частей могли через собственные взаимоотношения быть друг для друга средствами удержания на их надлежащих местах.

«Федералист», № 51

В обсуждавшейся в гл. 15 модели поиска ренты политики покупают и продают законопроекты группам интересов. Законодательная власть представляет собой рынок, где продают и покупают ренту. Проблемы свободы действия бюрократов при этом игнорируются. Законодательная власть все контролирует. В первой модели бюрократии, рассмотренной в предыдущей главе, все обстоит с точностью наоборот: законодательная власть находится целиком под властью всемогущей бюрократии. Оба типа моделей, естественно, представляют собой крайние случаи, используемые для иллюстрации определенных характеристик политического процесса. В данной главе мы рассмотрим далее взаимоотношения законодательной власти и бюрократии, ответственной за воплощение политики, инициированной законодателями. Мы также посмотрим на особую роль, которую играет глава исполнительной власти в президентских системах, каковой являются США, а также на роль судебной власти. Начнем анализ с модели, где властные отношения полностью противоположны тем, что представлены в модели бюрократии по Нисканену.

#### **17.1. Модель доминирования конгресса**

##### **17.1.1. Доминирование конгресса через административную структуру**

Предположим, что, как и в модели поиска ренты, каждый член конгресса желает переизбраться путем предоставления законодательства избирателям

своего округа и группам интересов, которые финансируют его избирательную кампанию. Однако один член конгресса не может обеспечить принятия закона, которого ждут его избиратели. Он должен вначале убедить большинство своих коллег в законодательном органе власти проголосовать за данный закон, а затем должен удостовериться, что бюрократы, ответственные за реализацию данного закона, поступают в соответствии с пожеланиями избирателей. Первую трудность можно было обойти, если бы конгресс был организован как рынок, на котором каждый законодатель мог покупать необходимые ему голоса в обмен на желаемые законы. Но на практике ситуация иная. Вместо того чтобы буквально покупать или торговать голосами, члены конгресса могут только заключать договоры о торговле, а они потенциально уязвимы перед искажением предпочтений некоторыми конгрессменами, нарушением обещаний, цикличностью и т. д.<sup>1</sup>

Уэйнгаста и Маршалл (Weingast and Marshall, 1988) утверждают, что конгресс построил организационную структуру, которая решает как проблему обеспечения выполнения соглашений, так и проблему послушания бюрократии. В частности, путем учреждения комитетов для внесения законопроектов и контроля тех, кому поручено их внедрение, а затем заполнения этих комитетов представителями, которые имеют значительные интересы в закрепленном за каждым комитетом разделе законодательства, конгресс создал институциональную структуру, которая наделяет правами инициирования или блокирования законодательства тех членов конгресса, которые могут извлечь наибольшую выгоду из таких прав. Более того, сам процесс, посредством которого в объединенных комитетах разрешаются противоречия между версиями законов сената и палаты представителей, предоставляет ключевым членам изначально продвигающих законопроект комитетов право гарантировать, что однажды заключенные соглашения не нарушатся.

Вместо торговли голосами законодатели в системе комитетов институтизировали обмен влияниями на соответствующие права. Вместо стремления заполучить голоса законодатели стремятся получить места в комитетах, связанных с правами в той политической сфере, которая ценна для их переизбрания. В отличие от выбора политического курса на рынке голосов сделки законодателей, которые институтизированные через систему комитетов, гораздо менее обременены проблемой пост-контрактного исполнения.

(Shepsle and Weingust, 1987, p. 148)

Комитеты конгресса могут использовать свою «силу кошелька», который они контролируют, для дисциплинирования подотчетных им агентств.

<sup>1</sup> См. Mueller, 1967; Park, 1967, а также обсуждение логроллинга в гл. 5.

Поскольку члены комитетов сильно заинтересованы в том, каким способом будет реализовываться законодательство, «проблема безбилетника» в сборе информации и мониторинге поведения бюро смягчается. Более того, члены комитетов зачастую могут положиться на своих избирателей в деле осуществления контроля вместо них. Если департамент земледелия обходится с фермерами-молочниками не так, как того хотел бы конгресс, то фермерам это становится известно и у них возникает стимул «забить тревогу», чтобы их недовольство было услышано комитетами конгресса, которые составляют бюджет департамента.<sup>2</sup>

Эмпирическое обоснование модели доминирования конгресса дается во множестве исследований, которые обнаружили значимую связь между пребыванием в комитете конгрессмена и федеральными средствами, направляемыми в его избирательный округ. Законотворчество по схеме «бочонок с салом» — первое, что приходит в голову, когда речь идет о продаже конгрессменами законодательства, а членство в комитете общественных работ палаты законодательного собрания на самом деле повышает долю в «сале», финансируемом из федерального бюджета (Ferejohn, 1974). Но можно также получить выгоду от участия в бюджетной комиссии, комитетах ассигнований, земледелия, вооруженных сил, банковского дела и денежного обращения, а также многих других комитетах (Goss, 1972; Strom, 1975; Arnold, 1979; Holcombe and Zardkoohi, 1981; Rich, 1989; Cohen and Noll, 1991; Alvarez and Saving, 1997; Kroszner and Stratmann, 1998).<sup>3</sup> Если чьи-либо избиратели предпочитают меньшие федеральные расходы, то членство в наблюдательных комитетах может также использоваться для сдерживания максимизирующих бюджет бюрократов.

Несколько исследований рассматривали влияние конгресса на политику регулирования, проводимую Федеральной торговой комиссией и Департаментом юстиции. Здесь также члены соответствующих наблюдательных комитетов могут влиять на ряд случаев, инициируемых правительством, и на то, какие дела заводятся правительством и где они заводятся.<sup>4</sup> По крайней мере, в некоторых сферах конгресс, по-видимому, способен заставить бюрократов выполнять его требования.

---

<sup>2</sup> См. работы Мак-Куббинса и Шварца (McCubbins and Schwartz, 1984). Однако излишнее количество таких «тревожных сигналов» может свести на нет действенность этих методов контроля (Lupia and McCubbins, 1994).

<sup>3</sup> Для контраргументов и свидетельств см. работы Рундквиста и Гриффита (Rundquist and Griffith, 1976), Рундквиста (Rundquist, 1978), а также Кребиля (Krehbiel, 1991).

<sup>4</sup> См. работы следующих авторов: Faith, Leavens, and Tollison (1982); Weingast and Moran, 1983; Coate, Higgins, and McChesney (1990); Vachris (1996); а также сборник эссе Маккай, Миллера и Яндла (Mackay, Miller, and Yandle, 1987). Однако, Айзнер и Майер (Eisner and Meier, 1990) подвергают сомнению важность влияния конгресса.

### **17.1.2. Доминирование конгресса через административные процедуры**

Мак-Куббинс, Нолл и Уэйнгаст (McCubbins, Noll, and Weingast, 1987, 1989), часто называемые «Мак-Ноллгаст» в следующей за этими публикациями литературе, разработали несколько иной вариант модели доминирования конгресса, чем модель Уэйнгаста, Морана и Маршалла. Базовая структура модели опять же представлена отношением «принципал-агент», но акцент здесь делается на возможности конгресса контролировать правительственную бюрократию через определение административных процедур, согласно которым бюрократы должны действовать. Например, требуя, чтобы агентство объявляло об изменении правила или политики задолго до его осуществления, конгресс обеспечивает, чтобы задетые этим правилом группы интересов имели достаточно времени представить свои аргументы «за» и «против». Требуя, чтобы агентство проводило общественные слушания об изменении политики до ее воплощения, конгресс гарантирует, что группы интересов располагают законодательно установленным местом, где они могут предъявлять свои аргументы. Мак-Ноллгаст также утверждают, что проблема «принципал-агент», с которой сталкивается конгресс при обеспечении избирателей своих округов законодательством, в значительной степени разрешается благодаря тому, что сами избиратели контролируют влияющие на них агентства. Однако их позиция отличается от представленной в остальных работах по доминированию конгресса тем, что подчеркивает его потенциал контроля над правительственной бюрократией «по всему фронту» посредством своей власти определять административные процедуры, в соответствии с которыми они должны работать. Конгресс принципал «составляет контракт», который ограничивает бюрократических агентов. Такой контракт включает в себя не только широкое определение целей и бюджета, необходимого для достижения этой цели, но и детальные административные процедуры, гарантирующие невозможность для бюрократов отклоняться слишком далеко от курса в следовании собственной программе действий.

### **17.2. Влияние неопределенности и трансакционных издержек**

Несмотря на то что данные и аргументы, выстраиваемые в модели доминирования конгресса, довольно убедительны, чтобы отказаться, по меньшей мере, от самых сильных вариантов моделей бюрократической власти из предшествующей главы, остается несколько нерешенных вопросов, касающихся взаимоотношений законодательной власти и контролируемых ею бюрократов.

Например, почему иногда конгресс США принимает очень общие законы, как, например, в сфере антитрестовской политики, которые предоставляют регулирующим органам широкие возможности произвольных действий, а в других случаях, таких как природоохранное законодательство, он специфицирует совершенно частные стандарты? Почему в одних случаях регулирующие правила контролируются правительственными агентствами, такими как Федеральное управление по лекарственным препаратам, в других — судами? В данном разделе мы рассмотрим две группы ответов, которые давались на эти вопросы.

### 17.2.1. Неопределенность и сфера ответственности

Флорина (Florigina, 1982a) подчеркивал важность неопределенности со стороны конгрессмена по отношению к возможному влиянию какого-либо закона как важнейший фактор в определении принимаемой им формы. Предположим, например, что представители хлопкопроизводящих штатов, и те, кто обязан хлопковым интересам за вклады в избирательную кампанию, стремятся отплатить своим сторонникам законодательством. Тариф на импортируемый хлопок будет иметь прямой и измеряемый эффект на благосостояние производителей хлопка и представляет собой акцию, благодаря которой вводящие его представители могут немедленно повысить свое влияние. Предпочтительной формой законодательств является тариф со специфической ставкой, устанавливаемой конгрессом.

Рассмотрим, с другой стороны, законодательство 1887 г., которое породило комиссию по торговле между штатами (ИСС) для регулирования железных дорог, и антитрестовский акт Шермана, принятый в 1890 г. Оба этих закона были приняты в ответ на нарастающую популистскую волну в конце XIX в. и имели в качестве целевых выгодоприобретателей рабочих, фермеров, мелкие фирмы и, возможно, потребителей. Но скорее всего, со стороны конгрессменов существовала высокая степень неопределенности по отношению как к фактическим воздействиям данных законов на намеченные целевые группы, так и к будущим политическим издержкам, обусловленным появлением проигравших в результате принятых законов — железных дорог и других крупных «трестов». Широкие рамки закона, осуществляемого агентствами под непосредственным контролем конгресса, обеспечил ему возможность «точно настроить» законодательство по прошествии времени через контроль над ИСС и министерством юстиции.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Анализ Лайбкапом (Libecap, 1992) принятия Акта Шермана согласуется с действиями под влиянием экономических интересов в модели Флорина. Однако анализ голосования по акту о торговле между штатами 1887 г. Пуле и Розенталя (Poole and Rosenthal, 1993) предполагает, что именно *идеология* конгрессменов определила, как они голосовали по данному акту, а не экономические интересы их избирателей.

### 17.2.2. Неопределенность, транзакционные затраты и обязательства

Рассматриваемая до сих пор литература, от Нисканена до Мак-Ноллгаста, содержит модели по существу с двумя акторами: законодательными органами и бюрократией. Моэ (Моэ, 1990a, b) и Хорн (Horn, 1995) добавляют сюда еще и третьего: будущую законодательную власть. Их работа, как и труды Фиорины, Уэйнгаста и других, подчеркивает как неопределенность будущего, с которой сталкиваются законодатели, так и транзакционные затраты, связанные с тем, чтобы заставить бюрократов внедрять законодательство так, как это предусмотрено. Но Моэ и Хорн также обращают внимание на проблему *обязательств*, с которой сталкиваются законодатели в тот момент, когда вводят в силу закон. Даже если они и могут управлять бюрократами так жестко, как это предполагает модель влияния конгресса, то как они могут предотвратить отмену будущими законодателями того, что сделано сегодня?

Отвечая на данный вопрос, Хорн разрабатывает модель взаимодействия законодательной власти и бюрократии, которая инкорпорирует все характеристики моделей, описанных до этого. При написании какого-либо закона, конгресс должен решить (1) написать ли широкого плана, нечеткий или четкий и конкретизированный закон; (2) внедрять ли закон через частный сектор, правительственную бюрократию или государственное предприятие; (3) если выбран частный сектор, то контролировать ли внедрение закона через регулирующие агентства или суды; (4) какие административные процедуры будут управлять поведением регулирующего агентства или государственных бюрократов; (5) какие правила государственной службы будут влиять на наем, увольнение и продвижение тех, кто работает в этих органах; и т. д. Учитывая наличие неопределенности и лежащие в основе отношения «принципал-агент», конгресс сталкивается с чрезвычайно сложной оптимизационной проблемой каждый раз, когда вносит важное законодательство. С другой стороны, как описывает Хорн, конгресс также имеет в своем распоряжении целый арсенал контрольных механизмов, которыми он может манипулировать для достижения желаемых результатов с минимальными транзакционными затратами.

Для иллюстрации насыщенности теории Хорна рассмотрим роль, которую, как он считает, играют правила государственной службы в этом процессе. Представим, что выбран конгресс, который гораздо меньше связан обязательствами по защите окружающей среды, чем предыдущий конгресс, принявший соответствующий акт, создавший управление по ее охране и т. д. Новый конгресс будет пытаться достичь своих целей, заменяя многих людей в этом управлении из числа тех, кто наиболее привержен принципам защиты окружающей среды, на менее приверженных или даже чуждых этим принципам. Однако тщательно разработанная защита, которую предостав-

ляет государственная служба своим служащим, исключает такое действие из арсенала данного конгресса. Объяснение Хорном замены системы распределения государственных должностей среди сторонников победившей на выборах партии под патронажем правительства, которая имела место в США в XIX в., существующей сегодня системой независимой государственной службы заключается в том, что конгресс желал повысить ценность принимаемых в любой момент времени законов, сделав их более невосприимчивыми к последующим переменам.

Эпштейн и О'Халлоран (Epstein and O'Halloran, 1999) также используют теорию трансакционных затрат для исследования вопроса делегирования. Однако они расширяют теорию Хорна и Моэ, делая выводы относительно делегирования при наличии разделенного правительства. Когда президента контролирует одна партия, а конгресс — другая, проблема «принципал-агент», возникающая при делегировании ответственности за проводимую политику, повышает вероятность того, что конгресс (1) не будет делегировать, (2) будет использовать более специфические формулировки при делегировании или (3) будет делегировать скорее в независимые агентства, чем в органы исполнительной власти.

Хорн, Эпштейн и О'Халлоран предоставляют значимые подтверждающие свидетельства в пользу своих теорий. Однако эти теории ставят приводящий в замешательство вопрос для литературы по теории общественного выбора. Почему вводящий сегодня закон законодатель будет ограничивать свободу завтрашнего законодателя, учитывая, что это может быть один и тот же человек? Ответ Хорна таков: вводя такое ограничение, законодатель во многом повышает свою способность находить средства и вознаграждать избирателей сегодня, и эти выгоды, предположительно, должны компенсировать возможности продажи законодательства, которые будут закрыты для него завтра. Но, как представляется, такой ответ предполагает искушенность и дальновидность со стороны избирателей, что не согласуется с картиной близорукого и рационально неведущего избирателя, характерной для всей литературы по теории общественного выбора.<sup>6</sup> Могут ли избиратели и группы интересов осознать, что их долгосрочные цели будут лучше удовлетворяться, если часть законодательства будет неясно сформулирована, делегирована некому регулирующему агентству с такими-то и такими-то административными правилами и т. д., нежели четко сформулирована и контролируется судами?

### 17.3. Конгресс и президент

В президентской системе правления, подобной США, многие бюрократы, реализующие созданные законодательной властью программы, находятся под

<sup>6</sup> В самом деле, кажется, что это не согласуется и с предположением самого Хорна (Horn, 1995, p. 12) о рациональном неведении избирателей.

надзором президента. В такой ситуации вопрос, сможет ли законодательная власть преуспеть в том, чтобы заставить бюрократию реализовывать цели законодателей, имеет дополнительный аспект — принимает ли президент пожелания законодательной ветви власти. Рассмотрим данный вопрос в этом разделе.

### 17.3.1. Контроль президента законодателями

Рассмотрим рис. 17.1. Требуется определить количества двух общественных благ,  $x$  и  $y$ . И президент, и конгресс смоделированы как унитарные игроки с предпочтениями, определенными относительно  $x$  и  $y$ .  $L$  — идеальная точка для конгресса (законодателей), а  $P$  — для президента. Кривые  $U_L$  и  $U_P$  представляют собой кривые безразличия для законодательной власти и президента;  $S$  — исходная комбинация благ  $x$  и  $y$ .

Законодательная игра между президентом и законодательной властью развивается следующим образом: вначале законодатели выбирают комбинацию  $C$  из  $x$  и  $y$ . Тогда у президента есть выбор: наложить вето на это предложение или подписать его. Если он подписывает, то  $C$  становится новой комбинацией  $x$  и  $y$ . Если налагает вето, то у законодателей остается выбор преодолеть вето. В США для этого требуется большинство в две трети в обеих палатах конгресса. Если законодателям удастся преодолеть вето президента на  $L$ , то они, очевидно, предлагают комбинацию в этой точке. Более интересен случай, когда законодательная власть не может преодолеть президентское вето.

Законодатели знают, что президент наложит вето на любое предложение, которое ухудшит его положение по сравнению с исходной точкой  $S$ . Его кривая безразличия  $U_{P2}$ , проходящая через  $S$ , представляет собой границу достижимых комбинаций благ  $x$  и  $y$ , которую могут надеяться достичь законодатели. На любое предложение выше или левее от кривой  $U_{P2}$  будет наложено вето и в результате победит  $S$ . При данном ограничении в виде вето, оптимальное предложение законодателей —  $C_L$ .

Стратегическое взаимодействие между президентом и законодательной властью может быть также описано с помощью дерева игры, изображенного на рис. 17.2. Первый шаг делают законодатели и предлагают  $C = S$  или  $C$ , отличное от  $S$ . Предположив, что существует несколько  $C$  таких, что приносят законодателям большую полезность, чем в точке  $S$ , и на них при этом не будет наложено вето, то именно в интересах законодателей предложить одно из таких  $C$ , как, например,  $C_L$ . Президент безразличен между данным предложением, и  $S$  и, таким образом, допустим, что он не наложит на него вето; в результате выигрывает  $C$ .<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Для дальнейшего обсуждения моделей такого типа см. работы Шепсли и Уэйнгаста (Shepsle and Weingast, 1981), Дензау и Макая (Denzau and Mackay, 1983) и Кьюита и Мак-Куббинса (Kiewiet and McCubbins, 1988).



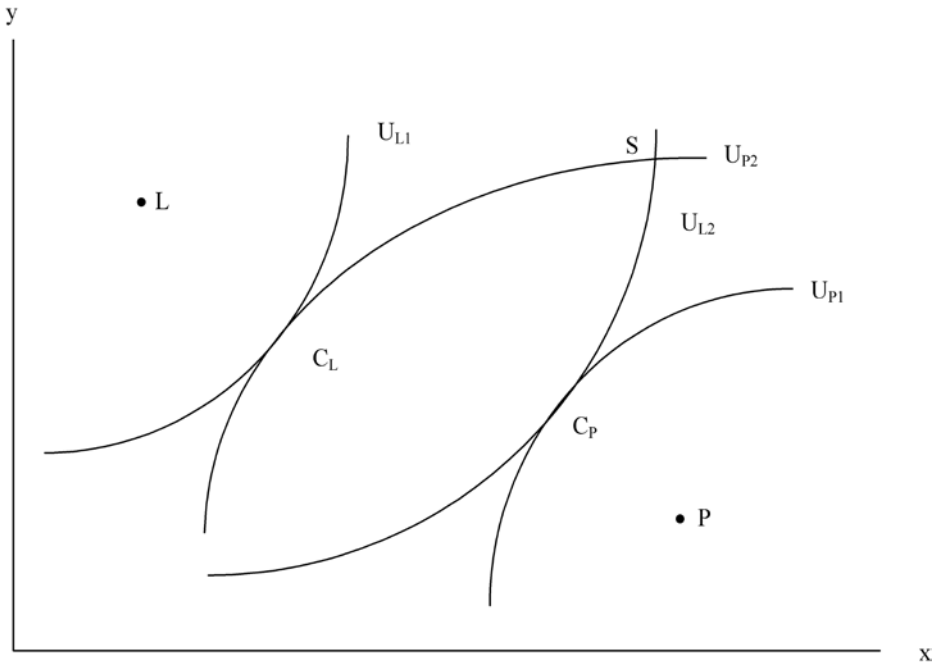


Рис. 17.1. Игра «законодательная власть–президент»

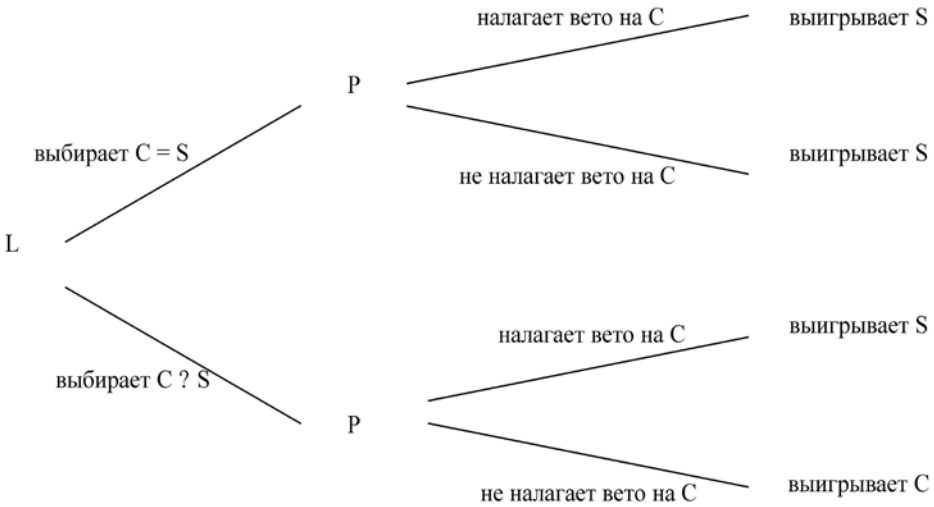
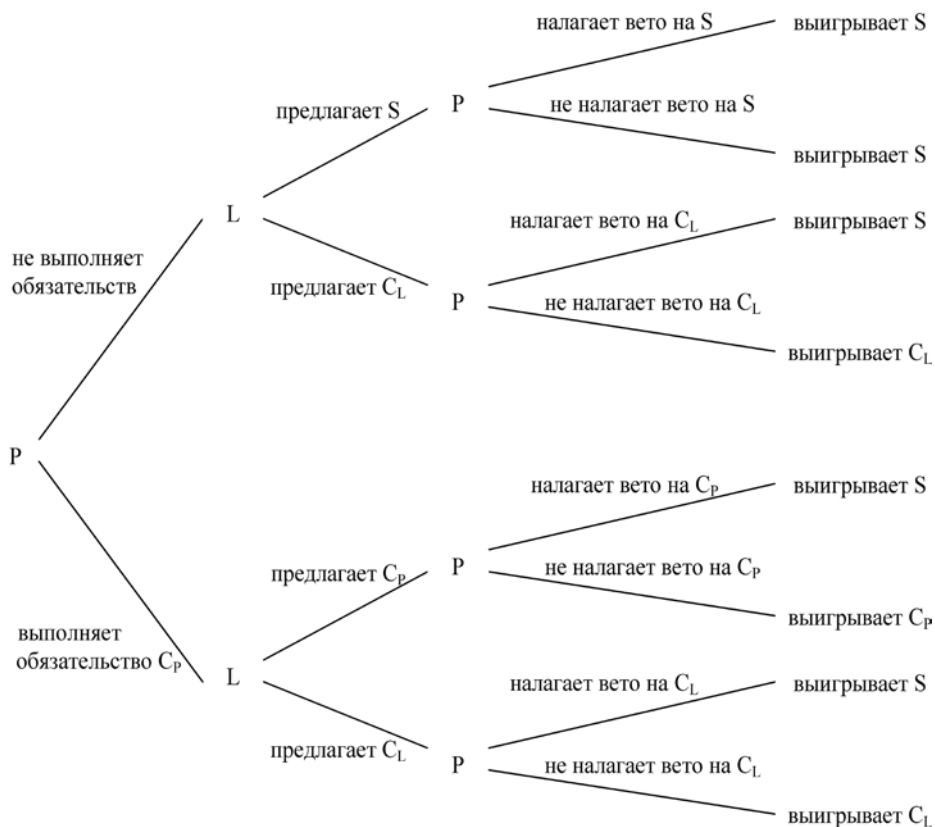


Рис. 17.2. Дерево игры при первом ходе законодательной власти

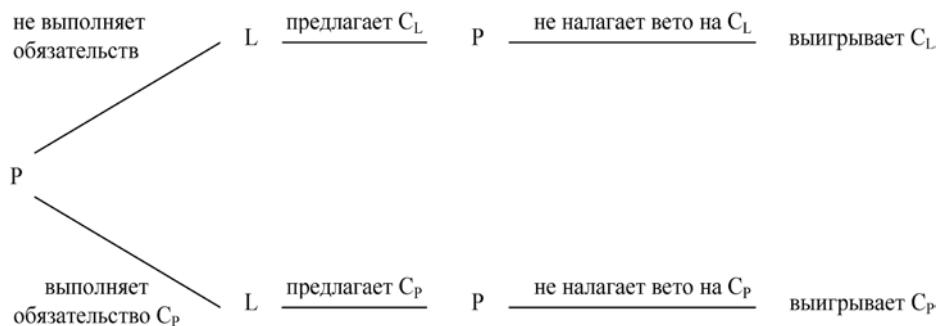
### 17.3.2 Президентский контроль над законодательной властью



**Рис. 17.3. Дерево игры, когда президент может связать себя обязательствами**

Ингберман и Яо (Ingberman and Yao, 1991) предположили, что иногда президент пользуется преимуществом первого хода в законодательной игре, принимая на себя обязательства придерживаться определенной политики до того, как законодатели смогут сделать свои предложения. Теперь законодательная игра показана на рис. 17.3. Вначале президент решает, связывать себя обязательствами или нет с конкретной политикой, —  $C_p$ . Если нет, то законодатели свободны предложить все, что пожелают, и игра разворачивается, как описано в предыдущем подразделе. Если же президент связывает себя обязательствами комбинацией  $C_p$ , как, скажем, показано на рис. 17.1, игра протекает по нижней ветви дерева на рис. 17.3. Законодатели по-прежнему, конечно, свободны предложить  $C_L$ , но если они поступают так, а президент продолжает придерживаться обязательства наложить вето на все, кроме  $C_p$ ,

то сохранится статус-кво. Устранение слабо доминируемых стратегий за пределы стадии определения обещаний президента сокращает дерево игры до изображенного на рис. 17.4. Если существуют предложения, как например  $C_p$ , такие, что законодатели предпочтут их по сравнению со статус-кво, а президенту принесут больше пользы, чем  $C_L$ , то именно в интересах президента связать себя с ними обязательствами.

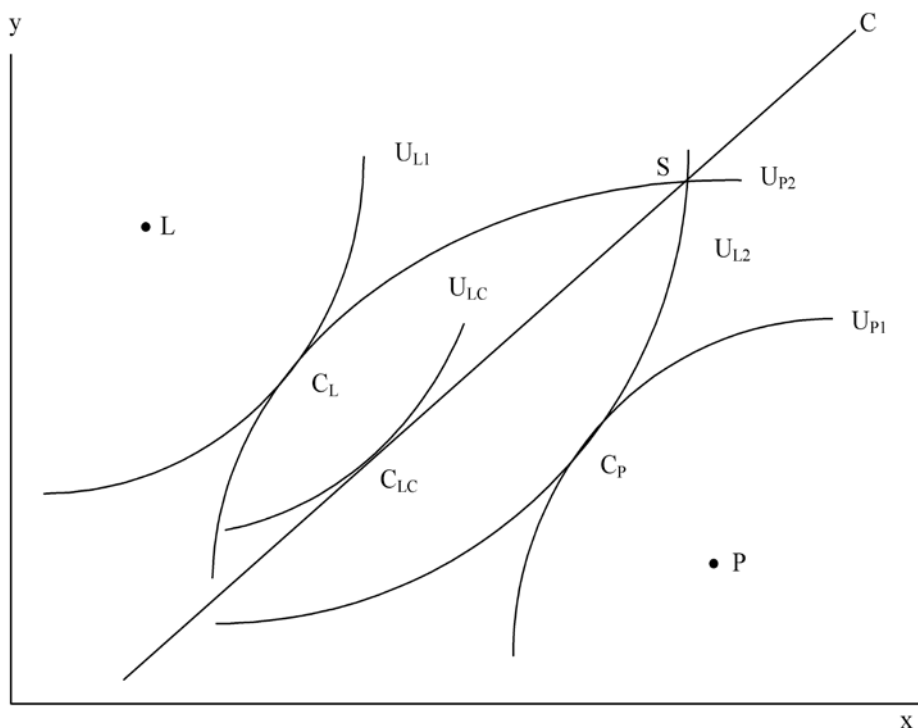


**Рис. 17.4. Дерево игры после исключения слабо доминируемых стратегий**

Конечно, если бы законодатели на самом деле были безразличны и к  $C$ , с которым президент связывает себя обязательствами, и к статус-кво, тогда они могли бы предложить сохранить статус-кво просто назло президенту. Для того чтобы избежать такого риска, а также чтобы исключить недостижение предпочитаемого им исхода по причине неверной оценки позиции  $U_{L2}$ , президент, скорее всего, предпочтет связать себя обязательствами с предложениями, которые обещают некоторую прибавку пользы для законодателей по сравнению со статус-кво. Принимая во внимание неопределенности ситуации, президент, например, может взять обязательство накладывать вето на любые предложения, лежащие выше и левее линии  $CC$  на рис. 17.5. Эта линия теперь становится границей набора возможностей для законодателей и они будут выбирать такую точку на ней, которая обеспечивает им максимальную пользу, например,  $C_{LC}$ . Когда президент может заранее связать себя обязательствами с определенными политическими комбинациями, наиболее вероятный исход законодательной игры — это компромиссное предложение, обеспечивающее выгоды по сравнению со статус-кво как для президента, так и для законодателей.

Как всегда при заранее принимаемых обязательствах в отношении стратегий, следует выяснить, являются ли они надежными. Если предложение законодателей находится точно внутри по отношению к  $U_{P2}$  — кривой безразличия президента, проходящей через точку  $S$ , — наложит ли он на самом деле вето на такое предложение, чтобы выполнять свое обязательство? Очевидно, что при одноразовой игре такое действие будет нерациональным, а значит, ненадежным. Но законодательная игра между конгрессом и президентом пов-

торяется множество раз в течение избирательного цикла. Наложение вето на закон, который мог бы обеспечить президента небольшим приростом полезности, могло быть рациональной стратегией в таких повторяющихся играх, если бы оно делало угрозы вето президента правдоподобными и тем самым вело к таким предложениям со стороны законодателей в будущем, которые обещали бы большие выгоды для президента.



**Рис. 17.5. Компромисс между президентом и законодателями:  
раздел «выгод от торговли»**

Конечно, на практике и президент не может видеть карты кривых безразличия конгресса, и конгресс не может видеть его. Существует обоюдная неопределенность: ни одна сторона не знает, что будет делать другая. Камерон (Cameron, 2000) недавно смоделировал стратегии торгов для обоих акторов и использовал свою модель для объяснения использования вето президентами США.

### **17.3.3. Проблема тупиковых ситуаций**

Некоторые обязательства, которые берет на себя президент, возникают в ходе избирательных кампаний. Однако и конгрессмены также должны

проходить через выборы и они тоже могут давать некие обещания своим избирателям. Когда обе ветви власти заранее обязуются проводить политику минимальных или максимальных расходов, результатом может стать набор предварительных обязательств, который обеспечивает победу статус-кво.

Для иллюстрации этого рассмотрим рис. 17.6. Президент пообещал наложить вето на любое предложение конгресса, которое не обещает комбинацию благ  $x$  и  $y$  справа от линии  $CP-CP$ . Законодатели же пообещали своим избирателям, что *не будут* предлагать никакую комбинацию справа от линии  $CL-CL$ . Не найдется ни одной точки внутри линзообразной области, образованной двумя кривыми безразличия  $U_{P2}$  и  $U_{L2}$ , которая удовлетворяла бы этим двум ограничениям. Таким образом, статус-кво выигрывает по умолчанию.

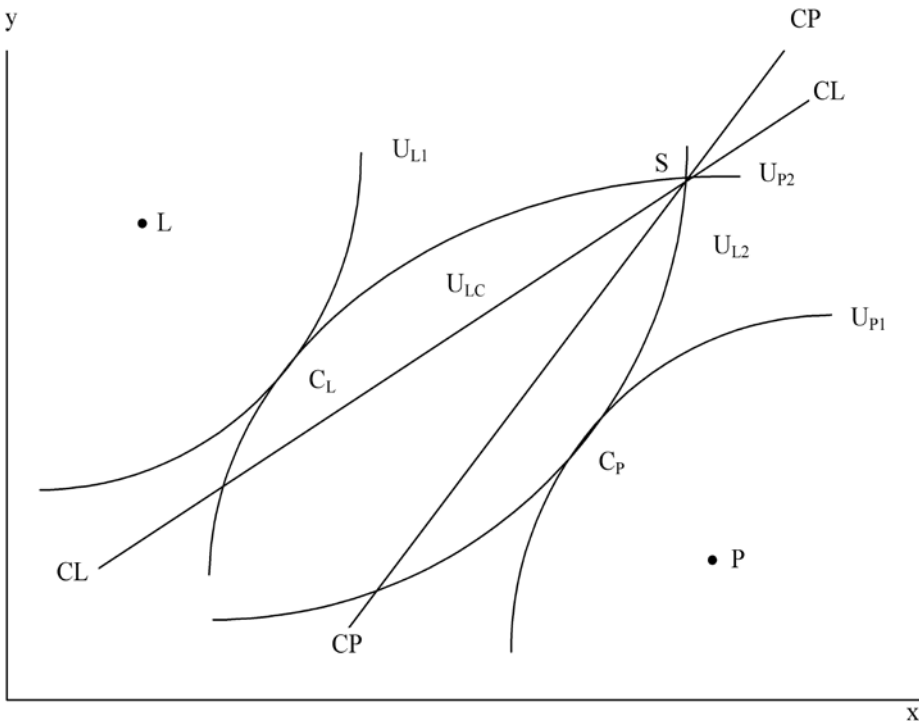
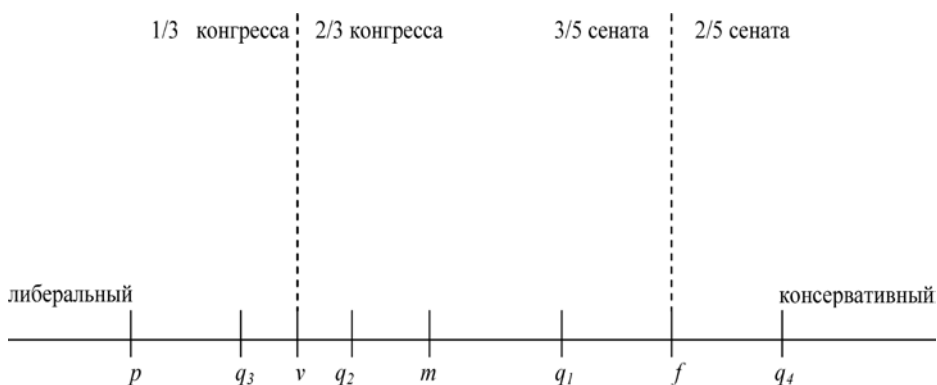


Рис. 17.6. Тупик в отношениях «законодатели–президент»

Значимость ситуации статус-кво для возникновения или невозникновения тупиковых ситуаций, или, как они чаще называются в США, безвыходных положений («гридлоков»), недавно была показана Кребилем (Krehbiel, 1998). К президенту и конгрессу Кребиль добавляет третьего игрока — сенат, поскольку сенат может также быть причиной тупиковых ситуаций через флибустьерство (оттягивание принятия законов) до тех пор, пока спонсоры законопроекта не

сдадутся или не согласятся изменить его таким образом, чтобы успокоить оппонентов закона в сенате.

Рассмотрим одномерное пространство, изображенное на рис. 17.7. Опять же предполагается, что конгресс является единственным комитетом, медианный член которого имеет идеальную точку в точке  $m$ .<sup>8</sup> При отсутствии вето президента или флибустьерства сената, позиция  $m$  выиграет у любой другой точки статус-кво. Две трети идеальных точек членов конгресса находятся в точке  $v$  или справа от нее — критической точки для преодоления вето президента. Три пятых идеальных точек сенаторов расположены слева от  $f$  и, таким образом,  $f$  является критической точкой для блокировки флибустьерства. Президент выступает как либерал с идеальной точкой  $p$ .



$p$  — идеальная точка президента,  $v$  — критическая точка для преодоления вето,  $m$  — идеальная точка медианного члена конгресса,  $f$  — критическая точка для блокировки флибустьерства,  $q_i$  — точки статус-кво

**Рис. 17.7. Моделирование тупиковых ситуаций конгресса**

Теперь рассмотрим точку статус-кво такую как  $q_1$ , расположенную между  $m$  и  $f$ . Точка  $m$  могла бы выиграть большинство в конгрессе у  $q_1$  и является предпочтительной для президента по сравнению с  $q_1$ . Но более двух пятых сената предпочтут  $q_1$  точке  $m$ , поскольку критическая точка  $f$  находится справа от  $q_1$ . Таким образом, голосование в пользу  $m$  может быть заблокировано флибустьерством сената. Сторонникам  $m$  не хватает большинства в три пятых для того, чтобы прекратить прения. Выигрывает статус-кво; господствует тупиковая ситуация.

То же самое справедливо, если статус-кво расположено между  $v$  и  $m$ , скажем, в точке  $q_2$ . Президент предпочтет  $q_2$  точке  $m$  и наложит вето на законопроект, предлагающий  $m$ . Поскольку  $v$  расположено левее  $q_2$ , то более чем

<sup>8</sup> Значимость разницы между предпочтениями палаты и сената проиллюстрирована Моррисом и Мангером (Morris and Munger, 1998).

треть конгресса предпочтет  $q_2$  точке  $m$ . Президентское вето не может быть преодолено; вновь господствует тупиковая ситуация.

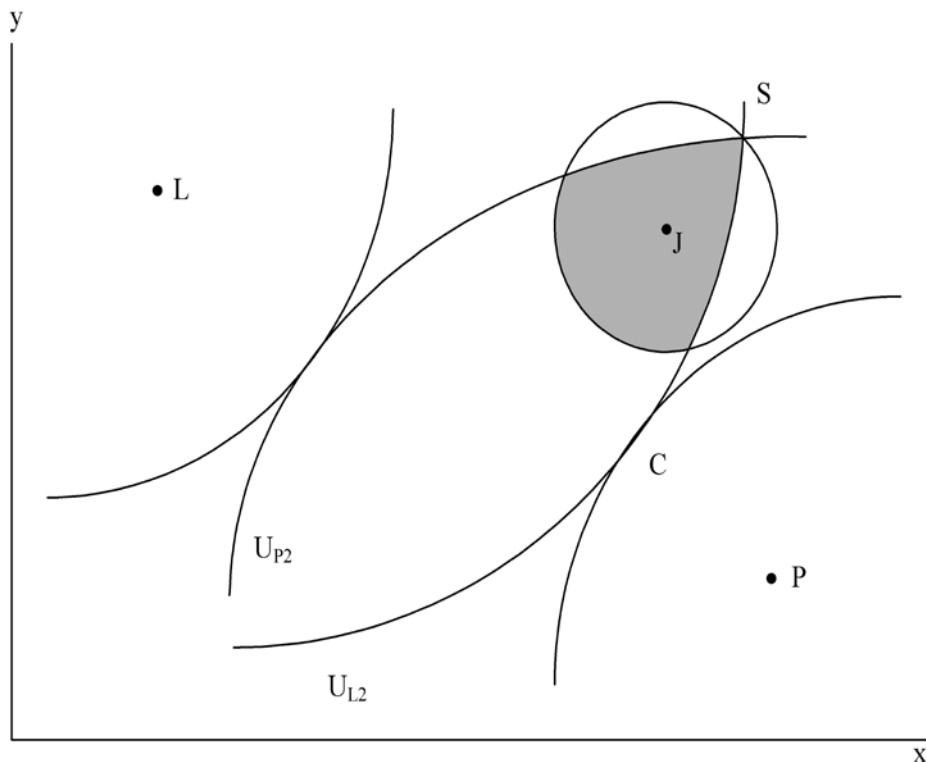
Однако точки статус-кво  $q_3$  и  $q_4$  не могут победить. Если  $q_3$  представляет статус-кво, то конгресс может предложить  $v$  и преодолеть президентское вето, если тот его наложит. Если  $q_4$  представляет статус-кво, то предложение  $f$  получит достаточно поддержки в сенате, чтобы преодолеть флибустьерство. Интересной особенностью теории Кребиля является то, что существование тупиковых ситуаций в политике США не зависит от ситуаций, когда президент и конгресс контролируются различными партиями. Все, что на самом деле имеет значение — это критические точки и статус-кво.

## 17.4. Конгресс, президент и судебная власть

### 17.4.1. Добавление судебной власти в модель

В законодательном процессе третьим потенциальным игроком является, естественно, судебная власть. Во многих странах, таких как США, судебная власть может вмешиваться в законодательную игру путем заявления, что компромисс, достигнутый между исполнительной и законодательной ветвями власти, не имеет законной силы. Делается это путем решения, что законодательство несовместимо с формулировкой конституции или стоящим за ней смыслом.

Судебную власть можно ввести в модель из предыдущего раздела, предположив, что она также имеет предпочтения определенные относительно благ  $x$  и  $y$ . Если идеальная точка судебной власти лежит правее и ниже точки  $P$  на рис.17.1 или левее и выше точки  $L$ , то добавление в игру судебной власти не повлияет на исход игры, поскольку набор исходов, предпочтительных для нее по сравнению со статус-кво, будет содержать предпочтительные исходы одного из двух других игроков. Однако ситуация изменится в том случае, если идеальная точка судебной власти будет лежать ближе к статус-кво, чем идеальные точки президента и законодателей. Пример дан на рис. 17.8. Идеальная точка судебной власти есть точка  $J$ , и она наложит вето на любое предложение, которое выходит за пределы ее круговой кривой безразличия  $U_c$ , проходящей через  $S$ . Набор альтернатив по отношению к статус-кво, которые могут быть предложены законодателями и на которые не будет наложено вето ни президентом, ни судебной властью, теперь сокращается с линзообразной области, образованной между  $U_{P2}$  и  $U_{P1}$ , до затененного сегмента этой области. Этот набор сократится еще более, если предположить, что президент заранее привержен обязательствам по определенным комбинациям благ.



**Рис. 17.8. Компромиссы между законодателями, президентом и судебной властью**

Очень часто идеальная точка судебной власти совпадает со статус-кво. В таком случае набор законодательно достижимых альтернатив существующей ситуации, конечно, пуст. Относительно недавно пример такого сценария имел место в Калифорнии. Губернатор хотел изменить политический курс для того, чтобы отказать в доступе иммигрантам в бесплатные средние школы и систему здравоохранения. Суд первой инстанции в Калифорнии предпочел статус-кво этой политике и наложил вето, объявив предложение губернатора неконституционным.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Многие исследователи анализировали поведение представителей судебной ветви власти с точки зрения общественного выбора. Например, см. работы Машау (Mashaw 1985, 1990), Ингбермана и Яо (Ingberman and Yao, 1991), Фереджона и Уэйнгаста (Ferejohn and Weingast, 1992a, b), Леви и Спиллера (Levy and Spiller, 1994), а также работы, собранные Стернсом (Stearns, 1997). Стернс (Stearns, 1994) содержит критику некоторых приложений теории общественного выбора к анализу судебной ветви власти.



### 17.4.2. Цели судебной власти

При моделировании законодательной игры рационально предположить, что предпочтения законодателей и президента являются отражением предпочтений голосующих за них избирателей и соответственно в принципе может быть выведена проверяемая гипотеза относительно того, когда президент наложит вето на закон, выскажет ли заинтересованность в вето и т. д. Во многих странах и во всех федеральных судах США судьи не выбираются, а назначаются, и часто — пожизненно. Что же определяет предпочтения человека, который не должен проходить через пере выборы или бояться потерять доход или положение в результате предпочтений, которые он выражает через свои судебные решения?

Ландес и Познер (Landes and Posner, 1975) одними из первых предложили ответ на этот вопрос. Они утверждали, что создатели Конституции США желали усилить ценность законодательства, продаваемого группам интересов, путем повышения его устойчивости. Эта цель была реализована через создание независимой судебной власти, которая могла использовать свою независимость для наложения вето на «продажу» нового законодательства, которое могло бы снизить ценность проданного ранее.

Несмотря на то что данная гипотеза имеет некоторую подсознательную притягательность в тех страна, где заседающая законодательная власть пишет конституцию, она наталкивается на некие исторические сложности в качестве объяснения независимости судебной власти в США. Прежде всего восьмидесятилетний Бенджамин Франклин, будущий президент Джеймс Мэдисон и несколько других, встретившихся в Филадельфии, не были в то время ни членами национального законодательного органа, а также, скорее всего, не намеревались стать членами законодательного органа, созданного согласно новой конституции. Во-вторых, независимость судебной власти США, вероятно, обязана больше последующей судебной интерпретации конституции (как, например, в решении председателя верховного суда США Джона Маршалла по делу «Марбьюри против Эймса»), чем первоначальной формулировке.

Независимая судебная власть играла бы важную роль как агент граждан в *нормативной* теории конституций, согласно которой конституция пишется гражданами для продвижения их интересов. Такое независимый агент нужен, чтобы помочь смягчить проблему «принципал-агент» между гражданами и их представителями в законодательной и судебной ветвях власти. И даже в такой нормативной теории независимость судебной власти только *позволяет* ее представителям вмешиваться от имени граждан; эта теория не наделяет их позитивными стимулами для того, чтобы поступать таким образом.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Для более глубокого анализа см. работу Мюллера (Mueller, 1996a, ch. 19).

Подход к проблеме определения целей судебной власти, отраженный в литературе по теории общественного выбора, предполагает некую цель судебной власти без защиты этой предпосылки, а затем продолжает анализа последствий этого предположения для исходов законодательной деятельности. Несмотря на то, что такой подход может быть определен как первый шаг в интегрировании судебной власти в модели законодательного поведения, он, несомненно, ограничивает использование таких моделей, до тех пор мы не сможем определить более конкретно, что же максимизируют судьи и почему они поступают тем или иным образом. Вопрос мотивации судей при независимой судебной власти остается большей частью пустым черным ящиком в теории общественного выбора.<sup>11</sup>

### **17.5. Законодательное принятие решений в Европейском союзе**

Несмотря на то что литература о торге и компромиссах законодательной и исполнительной ветвей власти в основном посвящена исследованию институциональной структуры в США, некоторые исследования велись и по другим странам. Хотя институциональные структуры в других странах, конечно, отличаются от американских, аналитический инструментарий, используемый для изучения США, можно легко адаптировать под институты других стран. Проиллюстрируем это положение кратким обсуждением процедур принятия решений в Европейском союзе (ЕС).

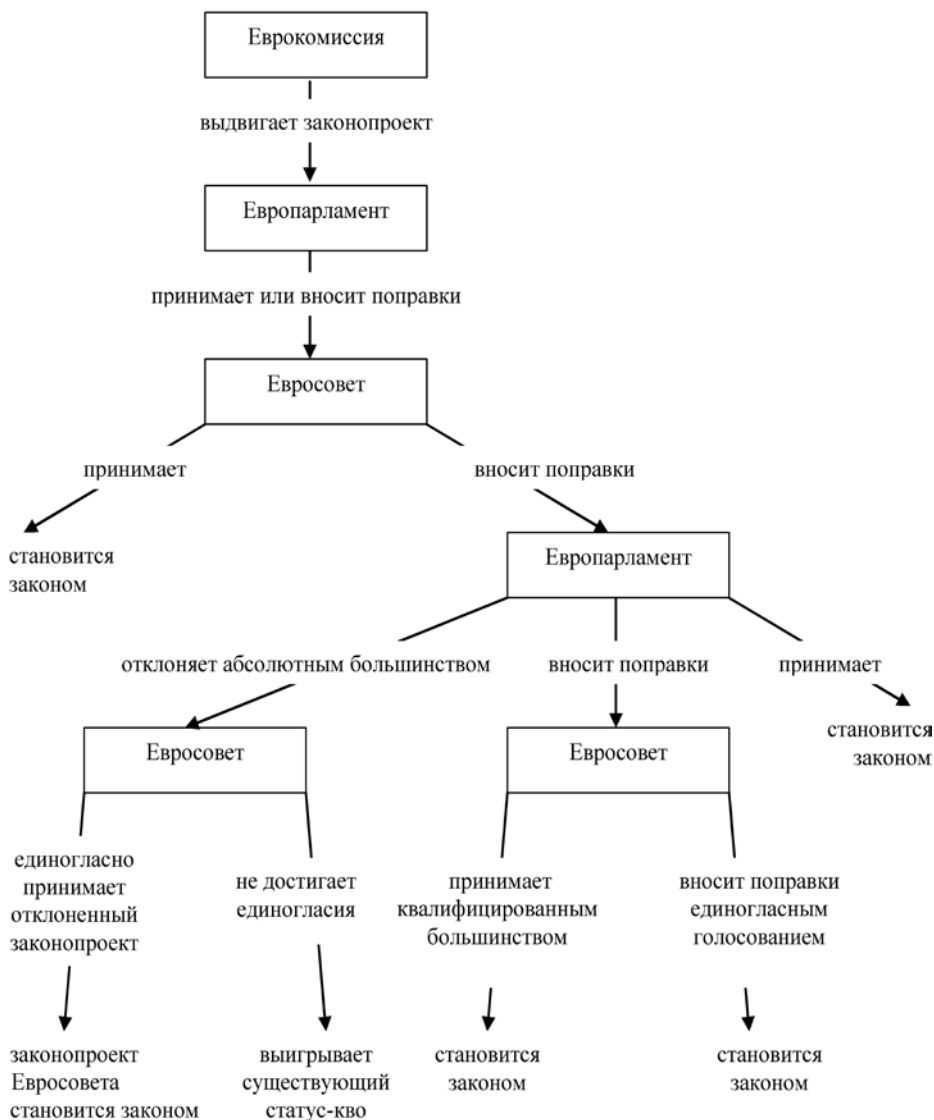
В ЕС существует три основных игрока: Еврокомиссия, Евросовет и Европарламент. Еврокомиссия представляет собой эквивалент исполнительной ветви власти и состоит из председателя и комиссаров от каждой страны-члена. Евросовет можно считать одной из «палат» политической системы ЕС с представителями, назначаемыми каждой страной-членом. Члены Евросовета наделяются определенным количеством голосов в соответствии с размером страны. Европарламент представляет собой вторую «палату» в ЕС. Его члены избираются от каждой страны-члена, причем места для каждой страны опять же определяются приблизительно пропорционально размеру страны-члена.

На рис. 17.9 отражены упрощенные схемы последовательности принятия решений в соответствии с так называемой «процедурой сотрудничества» в ЕС<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Однако, см. работу Познера (Posner, 1993). Возможно, также, что предпочтения судей на самом деле ни имеют большого значения, поскольку законодательство развивается таким образом, что выживают только «эффективные законы» (Priest, 1977; Rubin, 1997).

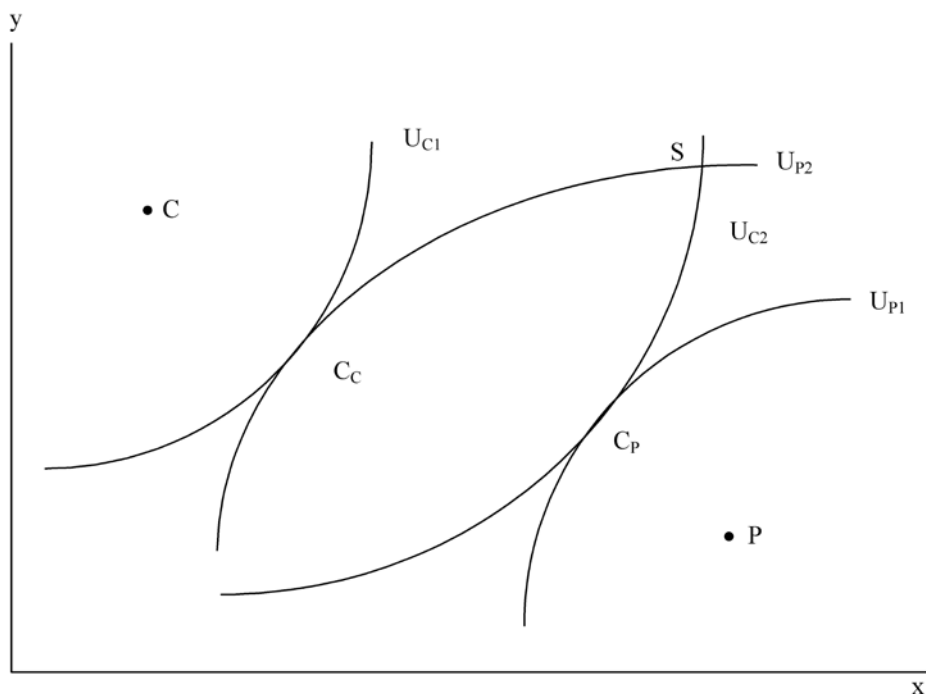
<sup>12</sup> Дальнейшее изложение следует работе Цебелиса (Tsebelis, 1994, 1997); см. также работы Штоненберга (Steunenberg, 1994) и Кромбеца (Crombez, 1996, 1997).



**Рис. 17.9. Последовательность решений согласно «процедуре сотрудничества» в ЕС**

Еврокомиссия является инициатором законодательного процесса и вносит предложение по новым законам. Законопроект Еврокомиссии идет в Европарламент, который может его принять в том виде, как он есть, внести поправки или отклонить простым большинством голосов. Если законопроект не отклоняется, то он передается в Евросовет. Если Евросовет принимает его без

изменений, то он становится законом. Если же Евросовет вносит поправки в законопроект, то он возвращается в Европарламент для финального чтения. Европарламент имеет три опции в сложившейся ситуации: (1) принять законопроект в том виде, как он есть; (2) внести поправки в законопроект и вернуть его обратно в Евросовет или (3) отклонить законопроект. Отклонение законопроекта на данной стадии требует абсолютного большинства от общего количества мест в Европарламенте. Если Европарламент отклоняет или вносит поправки в законопроект, полученный из Евросовета, то он возвращается обратно в Совет. Евросовет может преодолеть отклонение Парламента только путем единогласного голосования. Совет может также внести поправки в уже измененный Европарламентом законопроект тоже только путем единогласного голосования.



**Рис. 17.10. Компромисс между Евросоветом и Европарламентом в ЕС.**

Процедура, изображенная на рис. 17.9, предоставляет Европарламенту эффективное право вето по отношению к любому законопроекту, пришедшему из Евросовета, *если Европарламент может получить одного члена Совета для поддержки вето*. Такое вето обеспечивает Европарламент властью определять повестку дня, которую он сможет использовать для получения наиболее предпочтительного исхода из набора исходов, которые Совет желает получить вместо существующего статус-кво. Это обстоятельство можно проиллюст-

рировать рис. 17.10, который представляет собой просто переразмеченную версию рис. 17.1: теперь  $P$  означает идеальную точку Европарламента, а  $S$  — идеальную точку Евросовета. Для упрощения рассмотрения, предпочтения Еврокомиссии не отражаются на графике. Предполагается, что большинство Еврокомиссии примет любое предложение, возникающее в результате такой процедуры, что также отражено на рис. 17.9.

Если  $S$  есть идеальная точка *квалифицированного большинства Совета*, достаточного для утверждения законопроекта, а  $U_{C1}$  и  $U_{C2}$  — кривые безразличия этого квалифицированного большинства, тогда Европарламент сможет внести поправки в законопроект Евросовета во втором чтении, так что это соответствует точке  $C_p$ , и получить наиболее предпочитаемый им исход из набора предложений, которые оба — Европарламент и Евросовет — предпочитают статус-кво (точки внутри линзообразной области, образованной  $U_{p2}$  и  $U_{C2}$ ).<sup>13</sup> Если, с другой стороны,  $S$  является идеальной точкой для Евросовета при единогласии, тогда Совет сможет навязать этот исход при условии, что большинство Еврокомиссии предпочтет эту точку статус-кво.

Новые процедуры, внедренные Маастрихтскими соглашениями 1992 г., добавили еще один шаг к только что описанной процедуре принятия решений. Если Евросовет не принимает законопроект после второго чтения в Европарламенте, тогда он идет в примирительную комиссию, состоящую из 15 представителей из Совета и 15 — из Парламента. Если этот комитет не придет к согласию, то Совет уполномочен сделать окончательное предложение. В зависимости от характера вопроса для принятия его может требоваться единогласное решение Евросовета или квалифицированное большинство. Законопроект Евросовета можно забаллотировать только абсолютным большинством Европарламента. Такая новая процедура примирения предоставляет Евросовету особую роль в определении повестки дня в конце процесса и повышает вероятность того, что выиграет предложение  $C_c$ , а не  $C_p$ .

Ни Еврокомиссия, ни Евросовет, ни Европарламент, конечно, не являются единственными игроками с уникальными идеальными точками и картами кривых безразличия; так что полный анализ принятия решений в Евросоюзе требует более разработанной структуры и использования таких концепций, как ядро, необеспеченное множество или множество турнирного равновесия.<sup>14</sup> Однако такой анализ находится за рамками темы данной главы.

<sup>13</sup> В настоящее время в Евросоюз входит 15 стран-членов, что соответствует 87 взвешенным голосам. Квалифицированное большинство соответственно составляет 62 и более голосов (книга издана до последних расширений ЕС — *Прим. ред. пер.*

<sup>14</sup> Концепция необеспеченного множества обсуждалась в гл. 11 данного пособия. Множество равновесных ситуаций при игре впервые обсуждалось Шварцем (Schwartz, 1990). Применение таких аналитических инструментов к двухпалатному процессу принятия решений исследовалось Коксом и Мак-Келви (Cox and McKelvey, 1984), Хаммондом и Миллером (Hammond and Miller, 1987), а также Цебелисом и Мани (Tsebelis and Money, 1997).

## 17.6. Заключение

Литература о правилах голосования, освещенная в части I данной книги предполагает, что избиратели выбирают исходы напрямую. Какую бы точку в пространстве  $x$ - $y$  ни выбрал комитет, она будет достигнута. Литература по теме представительной демократии, рассмотренная в первых главах части II, также предполагает, что политика, обещанная кандидатами или партиями во время их усилий по привлечению голосов, внедряется сразу после выборов. Однако обсуждения в этой и предшествующей главах показывают, что такие взгляды на политический процесс слишком упрощенные. Подсчет бюллетеней в день выборов знаменует окончание одного типа политической борьбы и одновременно начало другого — борьбы внутри власти, как избранной, так и назначенной, за обеспечение фактических исходов, которые следуют из политического процесса.

### *Библиографические примечания*

Уинтроуб (Wintrobe, 1997) и Моэ (Мое, 1997) провели обзор публикаций по бюрократии и торгу между законодательной и исполнительной ветвями власти. Цебелис и Мани (Tsebelis and Money, 1997) описали и проанализировали процесс торгов и процедуры совместного принятия решений во многих странах, включая Евросоюз.

Бергман, Мюллер и Штрэм (Bergman, Muller, and Strom, 2000) представили несколько статей с анализом вопросов делегирования в европейских парламентских демократиях.