

УДК-323.1

DOI: 10.17072/2218-1067-2025-4-64-73

## РОЛЬ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН: ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

И. А. Помигуев, Д. И. Федосейкин

*Помигуев Илья Александрович, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций, заведующий лабораторией парламентских и законотворческих исследований, Финансовый университет при Правительстве РФ, Россия, Москва; научный сотрудник отдела политической науки, Институт научной информации по общественным наукам РАН, Москва.  
E-mail: pomilya@mail.ru (ORCID: 0000-0003-3068-5664).*

*Федосейкин Дмитрий Игоревич, аспирант департамента политики и управления факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия.  
E-mail: dimafedosikin@gmail.com (ORCID: 0009-0003-4833-8940).*

### Аннотация

Бюджетный процесс служит ярким примером политической борьбы между политическими акторами, результатом которой является перераспределение государственных ресурсов. В нем наиболее показательно проявляются все особенности баланса сил между законодательной и исполнительной властью, которые можно рассматривать в сравнительной перспективе. Одним из наиболее интересных направлений с точки зрения исследований взаимодействия ветвей власти можно признать постсоветские страны. Здесь, несмотря на общее институциональное наследие, представлены разные модели такого взаимодействия, что особенно наглядно проявляется в организации бюджетного процесса. Статья направлена на выявление роли законодательной и исполнительной ветвей власти в бюджетном процессе постсоветских стран. В качестве методической основы исследования используется индекс бюджетных полномочий И. Венера (Index of Legislative Budget Institutions), модифицированный авторами с учетом специфики постсоветских государств. Он включает оценку по шести параметрам: полномочия парламента по внесению поправок в бюджет; последствия его непринятия; степень гибкости исполнительной власти на стадии исполнения бюджета; время парламентского рассмотрения бюджета; роль профильных комитетов; доступ к независимой бюджетной информации. Для расчета показателей применялись данные Опроса открытости бюджета (International Budget Partnership), базы Межпарламентского союза, национальных нормативных актов и официальных документов. Результаты эмпирического анализа по пятнадцати странам постсоветского пространства выявили значительную вариативность в уровне парламентского контроля за бюджетным процессом, который во многом зависит от особенностей политического режима, степени институционализации парламентов, развитости неформальных практик принятия решений, а также международного контекста.

**Ключевые слова:** бюджетный процесс; индекс бюджетных полномочий; постсоветские страны; взаимоотношения исполнительной и законодательной власти; Опрос открытости бюджета; парламентский контроль.

### Введение

Бюджетная система СССР имела ряд особенностей, отличающих ее от бюджетных моделей большинства других государств (Guess, Savage, 2021). Прежде всего она характеризовалась высокой степенью централизации, при которой все финансовые потоки контролировались в рамках плановой экономики. Такая система не имела возможности гибкой корректировки, а аналитика бюджетных

расходов была развита слабо (Ermasova, Guzman, Seka, 2021). Дж. Майкселл и Д. Маллинз отмечали, что переход от советской модели бюджетирования был медленным и фрагментированным: реформам подверглись механизмы исполнения и контроля, однако этапы подготовки бюджета и стратегического планирования в значительной степени сохранили черты прежней системы (Mikesell, Mullins, 2001).

В любом случае новым независимым государствам, возникшим после распада СССР, пришлось строить новую систему бюджетного процесса, которая бы признавала необходимость парламентского контроля в отношении бюджета, что является основой принципа разделения властей и фундаментом функционирования многих демократических государств (Wehner, 2010). Однако баланс сил между основными политическими акторами в разных странах складывался по-разному: в одних режимах доминирующее положение занял президент как центральный политический актор, в других – более широкая коалиция политических элит. Организация бюджетного процесса в этом контексте выступает отражением распределения власти между политическими акторами. Как отмечает А.С. Кошель, «каждая страна принимает такое законодательство, регулирующее бюджетный процесс, которое отражает политico-правовое состояние ее общества, а также баланс взаимоотношений исполнительной и законодательной власти» (Кошель, 2025: 157).

Таким образом, несмотря на общее институциональное наследие, постсоветские страны могут демонстрировать значительное разнообразие моделей взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в рамках бюджетного процесса. С момента обретения независимости государствами постсоветского пространства прошло почти тридцать пять лет, что позволяет делать обоснованные выводы об уровнях государственности, институционализации и режимных особенностях не переходного, а вполне устойчивого характера (Борисов, 2023).

В этой связи вопрос выявления различий в институциональном развитии постсоветских государств становится важным для понимания процесса эволюции их политических режимов (Мадьяр, Мадлович, 2022; Шкель, 2013; Levitsky, Way, 2010). Распределение полномочий и соотношение влияния двух ветвей власти в рамках бюджетного процесса служат индикаторами политического баланса сил и позволяют судить о механизмах функционирования режима в целом. Более того, такой подход дает возможность критически переосмыслить устойчивое представление о маргинальной роли парламентов в политике постсоветских стран (Waller, 2024), продемонстрировав, что степень парламентского влияния на бюджетный процесс является не только эмпирически измеримой, но и значительно варьируется от страны к стране.

В условиях постсоветских государств неформальные связи элиты часто могут преобладать над формальными институтами и процедурами, поэтому следует критически переосмыслить существующие исследовательские подходы. Тем важнее становится задача разработки методического инструментария, который бы позволил сравнивать модели взаимодействия исполнительной и законодательной власти в бюджетном процессе этих стран, объяснить возникающие различия.

### **Сравнительные параметры индекса бюджетных полномочий**

В профильной литературе отсутствует консенсус относительно оптимального объема полномочий законодательной и исполнительной власти в бюджетном процессе. С одной стороны, расширенные парламентские полномочия могут рассматриваться как фактор риска для стабильности и последовательности экономической политики, проводимой правительством. С другой стороны, подчеркивается важная роль парламента в обеспечении подотчетности исполнительной власти и функционировании системы сдержек и противовесов в демократических режимах (Kim, 2019; Rios, Bastida, Benito 2018).

Однако интерес исследователей к организации бюджетного процесса усилился с распространением идеи о том, что такие макроэкономические показатели, как дефицит бюджета или соотношение госдолга к ВВП, могут объясняться не только экономической конъюнктурой, но и институциональными особенностями самого бюджетного процесса (Alesina et al., 1999; Gleich, 2003; Hagen, 2006; Wehner, 2010).

Так, в исследовании А. Алесины и соавторов бюджетные процедуры подразделяются на «иерархические» и «коллегиальные». «Иерархические» процедуры предполагают жесткие рамки при составлении бюджета, ограниченную возможность его пересмотра и наличие правил, препятствующих росту дефицита. Напротив, «коллегиальные» процедуры предполагают большую гибкость и возможность значительной корректировки проекта бюджета в ходе обсуждения.

Эмпирический анализ стран Латинской Америки показал, что наличие более иерархичных процедур статистически значимо связано с меньшим уровнем бюджетного дефицита (Alesina et al., 1999).

Аналогичным образом Дж. Хаген и М. Халлерберг выделяют два подхода к институциональному содержанию бюджетного процесса: делегирующий подход (*delegation approach*) и договорной подход (*contracts approach*). Первый предполагает концентрацию стратегических бюджетных полномочий у одного ключевого актора (чаще всего у министра финансов), второй – выработку бюджетных параметров через коллективные переговоры внутри исполнительной власти и с парламентом (Hagen, Hallerberg 1998). Также влияние правил бюджетного процесса, ограничивающих полномочия парламентариев или запросы министерств, на уровень бюджетного дефицита было продемонстрировано на примере стран Центральной и Восточной Европы в переходный период 1994–1998 годов (Gleich, 2003).

Один из результатов данных исследований заключается в необходимости учитывать организацию бюджетных институтов на всех стадиях бюджетного цикла: при формировании проекта бюджета, его рассмотрении и утверждении парламентом, а также на этапе исполнения (Kim, 2015). На каждом из этих этапов существуют развики институционального выбора, которые могут влиять на структуру и сбалансированность бюджета (Gleich, 2003; Wehner, 2010).

Поскольку главной ареной столкновения исполнительной и законодательной власти оказывается стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета, значительная часть научных исследований сосредоточена на изучении парламентских полномочий (Wehner, 2010; Kim, 2015; Kim, 2019). Роль парламента в бюджетном процессе представляет интерес для сравнительных политических исследований, что обуславливает появление различных индексов, оценивающих парламентское влияние на бюджет и, таким образом, позволяющих сравнивать различные страны по этому показателю.

У. Крафчик и И. Венер предложили двухуровневую структуру анализа влияния законодательного органа на бюджетный процесс. На первом уровне оцениваются формальные полномочия парламента, на втором – факторы, определяющие эффективность его внутренней работы: роль профильных комитетов в рассмотрении законопроекта о бюджете, время, выделенное на его изучение, модель координации между комитетами, а также доступ к независимой экспертизе и информации (Krafchik, Wehner, 1998). Таким образом, исследователи продемонстрировали, что наличие у законодательного органа формальных полномочий вносить поправки в бюджет еще не гарантирует эффективную реализацию этого права (*Ibid.*: 519).

В дальнейшем И. Венер разработал индекс бюджетных полномочий (*Index of Legislative Budget Institutions*) парламента, позволяющий оценить как формальные полномочия, так и организационную способность законодательного органа контролировать бюджетный процесс. Индекс включает оценку по шести параметрам (Wehner, 2006).

1. *Полномочия парламента по внесению поправок в проект бюджета.* В рамках этого критерия оценивается степень, в которой парламент может внести изменения в законопроект о бюджете, представленный исполнительной властью. Ранее при сравнительной оценке парламентов в бюджетном процессе исследователи также обращали внимание преимущественно на этот критерий. Например, согласно классификации бюджетных полномочий парламентов, сформулированной В.С. Назаровым, О.В. Богачевым и Т.В. Фокиной, в части внесения изменений в правительственный проект закона о бюджете могут быть выделены парламенты:

- с неограниченными полномочиями (право увеличивать или уменьшать объемы бюджетных доходов и расходов);
- ограниченными полномочиями (возможность внесения поправок при условии сохранения предложенного органами исполнительной власти бюджетного дефицита или профицита);
- запретительными полномочиями (законодательный орган не может вносить поправок в проект бюджета) (Назаров, Богачева, Фокина, 2014: 56).

2. *Полномочия исполнительной власти в случае непринятия бюджета.* Данный критерий отражает степень свободы исполнительной власти в условиях, когда парламент отклоняет проект закона о бюджете. Возможные последствия непринятия варьируются: от полного прекращения финансирования деятельности государства, что ставит исполнительную власть в жесткую зависимость от законодательного органа, до автоматического введения в действие проекта бюджета, предложенного исполнительной властью, по истечении установленного периода времени.

3. *Полномочия исполнительной власти на стадии исполнения бюджета.* Данный критерий оценивает степень гибкости, с которой исполнительная власть может изменять бюджетные параметры

в период исполнения бюджета после его утверждения законодательным органом. В частности, он включает оценку прав правительства по перераспределению ассигнований между бюджетными статьями и программами, а также механизмов реагирования на отклонения от плановых показателей. Ключевыми аспектами являются возможности использования дополнительных, незапланированных бюджетных доходов без санкции парламента и, напротив, сокращения утвержденных расходов в условиях недополучения доходов. Таким образом, данный показатель позволяет выявить, насколько исполнительная власть сохраняет автономию в управлении бюджетом после завершения законодательной фазы.

4. *Время, отведенное на обсуждение бюджета в парламенте.* Одним из индикаторов парламентского влияния выступает длительность рассмотрения бюджета: более короткие сроки зачастую свидетельствуют о низкой степени парламентской автономии. Как отмечает А.С. Кошель, «международный опыт показывает, что для детального анализа проекта бюджета парламенту необходимо по меньшей мере три месяца» (Кошель, 2025: 159). Оценка по данному параметру включает в себя как формально установленные законом сроки представления проекта бюджета в парламент, так и фактическое время, которым парламентарии располагают для работы с документом, поскольку эти показатели могут существенно различаться.

5. *Полномочия профильного парламентского комитета.* Данный критерий позволяет оценить институциональную роль парламентских комитетов в процессе рассмотрения и контроля бюджета. Центральное внимание уделяется профильному комитету по бюджету: способен ли он обеспечивать парламенту реальное влияние на бюджетный процесс и в какой мере другие отраслевые комитеты вовлечены в работу над проектом главного финансового закона страны? Возможные варианты варьируются от отсутствия специализированного комитета до сложных моделей, при которых комитет по бюджету агрегирует поправки, подготовленные другими комитетами.

6. *Доступ к бюджетной информации.* Данный критерий отражает степень обеспеченности законодательного органа информационными и экспертными ресурсами, необходимыми для осуществления надзора за бюджетным процессом. Особое внимание уделяется наличию у парламента доступа к независимой экспертизе и аналитическим центрам, способным предоставить альтернативную оценку проекту бюджета. Таким образом, данный показатель позволяет оценить, в какой мере законодательная власть располагает возможностями для анализа бюджетных данных, представленных исполнительной властью.

Отметим, что представленные переменные отражают в основном степень институционального влияния законодательной и исполнительной ветвей власти в бюджетном процессе, при этом отдельные политические особенности не учитываются. Так, например, особенности политического режима и формы правления, лоббистские ресурсы, уровень партийной конкуренции, профессиональные компетенции депутатов и аппарата, парламентский дискурс и другие критерии могут являться значимыми для понимания степени влияния на бюджетный процесс. Более того, это потенциально именно те параметры, которые можно добавлять в индекс, чтобы описывать влияние политических акторов на бюджетный процесс.

Однако в рамках изучения бюджетных полномочий представленный список критериев представляется достаточным для понимания институционального веса ветвей власти. Методология была апробирована И. Венером на 27 странах ОЭСР на основе опроса их представителей (Wehner, 2006). В дальнейшем на основе индекса И. Венера Ч. Ким расширил выборку исследования до 60, а затем до 70 стран, подтвердив применимость его индикаторов к более широкому кругу государств (Kim, 2015; Kim, 2019).

В текущей модификации Ч. Кима индекс бюджетных полномочий может быть использован и в рамках представленного исследования. Он позволяет определить соотношение власти между законодательными и исполнительными органами в бюджетном процессе: высокие значения указывают на преобладание в бюджетном процессе законодательного органа, тогда как при низких значениях большая власть сосредоточена у органов исполнительной власти (Kim, 2019: 131).

### **Данные и методика оценки индекса бюджетных полномочий**

Для анализа взаимодействия законодательной и исполнительной власти в бюджетном процессе использовалась комбинация из источников международных организаций и национальных нормативно-правовых документов. Наиболее систематизированным источником является Опрос открытости бюджета (Open Budget Survey), проводимый организацией International Budget Partnership<sup>1</sup>. Ос-

<sup>1</sup> Open Budget Survey [online]. Available at: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/> (Accessed: 01September 2025).

новное внимание в рамках этого исследования уделяется вопросам доступности информации о бюджете для граждан и функционированию механизмов прозрачности, однако структура опросника также включает блоки, непосредственно относящиеся к полномочиям парламента, работе комитетов и срокам рассмотрения бюджета. Эти элементы делают данные релевантными для анализа парламентского участия в бюджетном процессе. Преимуществом опроса является унифицированная методология для всех стран, что обеспечивает сопоставимость показателей. Кроме того, ответы государственных представителей проходят экспертную верификацию и корректируются на основе анализа достоверности и официальных документов, что является отличием от аналогичных опросов ОЭСР, результаты которых могут быть подвергнуты корректировке со стороны участвующих стран (Wehner, De Renzio, 2013). Последний раунд исследования был проведен в 2023 году и охватывает девять постсоветских стран из пятнадцати.

Дополнительным источником данных выступает база Межпарламентского союза (Inter-Parliamentary Union, IPU), которая предоставляет сведения о законодательных полномочиях парламентов, сроках представления и утверждения бюджета, а также о наличии независимой финансовой экспертизы<sup>2</sup>. В отличие от OBS, данные IPU основываются на информации, предоставляемой самими парламентами, что ограничивает их аналитическую ценность, однако они позволяют закрыть пробелы и дополнить картину.

В случаях, когда ни OBS, ни IPU не давали полной информации, использовались национальные официальные источники, включая Конституции, Бюджетные кодексы и регламенты парламентов постсоветских стран. Такой подход позволил комплексно оценить институциональные особенности бюджетного процесса, минимизируя риск пропусков.

Для целей исследования анализировались следующие параметры. Полномочия по внесению поправок к проекту бюджета оценивались на основе данных IPU Parline и вопросов OBS № 110 и 111, которые позволяют сопоставить формально закрепленные права парламента с практикой их применения. Баллы выставлялись по шкале от 0 до 10: от ситуации, когда парламент может лишь одобрить или отклонить проект в целом (0), до возможности свободно пересматривать проект бюджета (10), с промежуточными значениями для ограниченных форм поправок.

Последствия непринятия бюджета определялись по положениям национальных бюджетных кодексов. Здесь также использовалась шкала от 0 до 10: от автоматического вступления в силу проекта бюджета, предложенного исполнительной властью (0), до полной невозможности осуществления расходов до утверждения бюджета парламентом (10).

Полномочия исполнительной власти на стадии исполнения бюджета анализировались через вопросы OBS № 115–117, посвященные перераспределению средств, использованию дополнительных доходов и сокращению расходов, а также через положения национальных нормативных актов. Каждое из трех измерений оценивалось по бинарной шкале (0, если исполнительная власть может действовать без одобрения парламента, и 2,5, если требуется предварительное согласие парламента), а также 2,5 балла ставилось, если в стране не существовало правительственного резервного фонда, расходы в котором не подконтрольны парламенту, что суммарно формирует показатель до 10 баллов.

Время рассмотрения бюджета оценивалось на основе данных IPU и вопросов OBS № 108–109, которые фиксируют момент внесения проекта бюджета и сроки его утверждения. Баллы распределялись по шкале от 0 до 10 в зависимости от того, за сколько месяцев до начала нового финансового года парламент получает проект бюджета: фактически балл означает количество месяцев, которые есть у парламента на рассмотрение бюджета до наступления нового финансового года.

Работа парламентских комитетов анализировалась через вопросы OBS № 112–114, позволяющие определить роль профильного бюджетного комитета и отраслевых комитетов. Баллы присваивались от 0 (отсутствие профильного комитета) до 10 (наличие профильного бюджетного комитета, который совместно с отраслевыми комитетами участвует в рассмотрении бюджета).

Наконец, доступ к бюджетной информации оценивался через вопрос OBS № 103, касающийся наличия независимого фискального института (IFI), а также через данные IPU и национальные источники. Стоит также отметить базу данных ОЭСР, содержащую информацию о независимых фискальных институтах (в отношении Латвии, Эстонии, Литвы)<sup>3</sup>. Баллы выставлялись по бинарной шкале, в которой 0 – это отсутствие специализированной структуры, а 10 – наличие такой структуры.

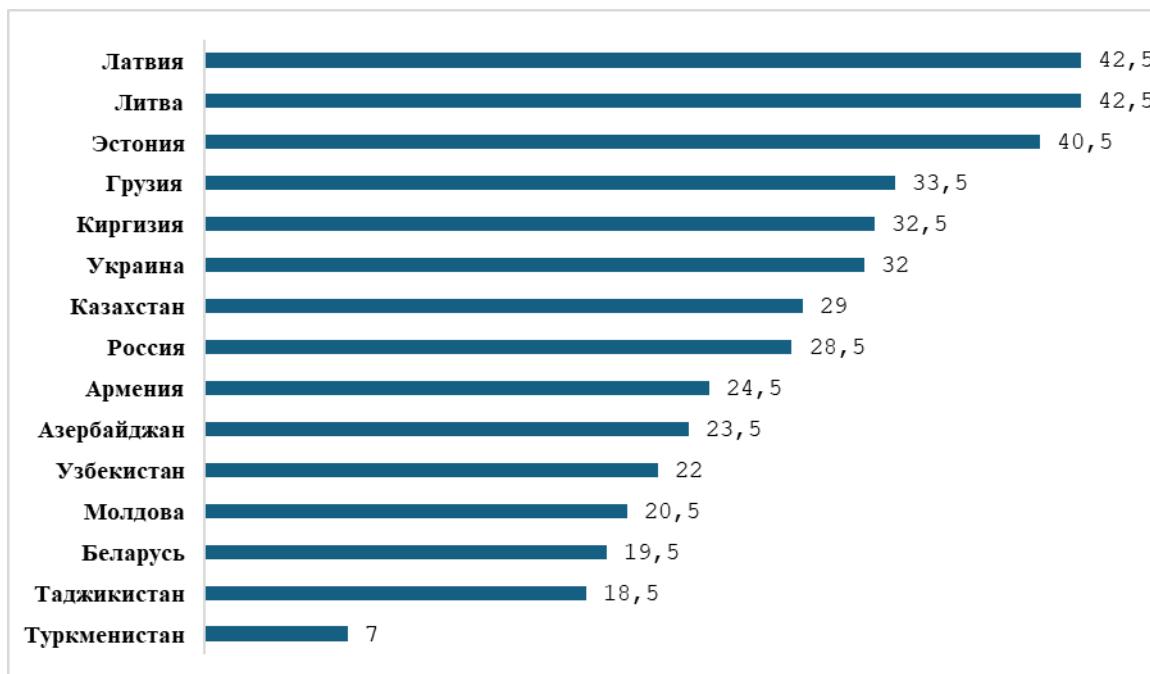
<sup>2</sup> Parline – Global data on national parliaments [online]. Available at: <https://data.ipu.org/> (Accessed: 01 September 2025).

<sup>3</sup> Parliamentary budget offices and independent fiscal institutions [online], OECD. Available at: <https://www.oecd.org/en/topics/parliamentary-budget-offices-and-independent-fiscal-institutions.html> (Accessed: 01 September 2025).

В совокупности использование этих источников позволило сформировать единый сравнительный индекс бюджетных полномочий парламентов постсоветских стран. Для итогового значения индекса были просуммированы значения по категориям. Для стран, не охваченных последним раундом OBS, использовались данные IPU и национальных правовых документов, что обеспечивает максимально возможную полноту охвата и сопоставимость показателей.

## Результаты

Эмпирические результаты расчетов индекса демонстрируют значительную вариативность между постсоветскими странами в части влияния парламентов на бюджетный процесс (рисунок).



**Рис. Результаты расчета индекса бюджетных полномочий**  
(составлено авторами на основе анализа официальных документов,  
данных Опроса открытости бюджета (OBS), базы данных Межпарламентского союза (IPU))

Во-первых, по критерию полномочий по внесению поправок заметное число стран получили максимальную оценку (10 баллов). Формально это отражает широкие конституционные или законодательные права парламентов изменять проект бюджета, представленный исполнительной властью. К таким странам относятся Латвия, Литва, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Украина, Армения. Однако проведенный анализ показывает, что на практике эти полномочия часто ограничиваются дополнительными механизмами контроля со стороны исполнительной власти. В ряде случаев парламент юридически обладает правом внесения поправок, но обязан согласовывать их с правительством, что существенно снижает значение данного полномочия и сводит его к формальной норме.

Во-вторых, в отношении последствий непринятия бюджета выявляется высокая степень унифицированности. Практически во всех странах региона, за исключением Туркменистана, действует система, при которой в случае непринятия нового бюджета продолжает действовать бюджет предыдущего года. Такой механизм обеспечивает стабильность функционирования государственных институтов, но одновременно лишает парламент рычага давления, так как отказ утвердить бюджет не создает для правительства угрозы блокировки финансирования. Выявленный в ходе исследования факт распространенности практики продления действия бюджета предыдущего года в постсоветских странах может быть интерпретирован как часть более широкой тенденции диффузии авторитарных практик в регионе. В данном случае речь идет о заимствовании институциональных механизмов, которые ограничивают автономию парламентов и снижают их способность оказывать влияние на бюджетный процесс. Такой подход согласуется с выводами Е. Лемона и О. Антонова, указывающих на процессы «авторитарной правовой гармонизации» на постсоветском пространстве, когда государства перенимают и адаптируют друг у друга эффективные практики (Lemon, Antonov, 2020).

В-третьих, показатель гибкости исполнительной власти при исполнении бюджета демонстрирует значительные различия. При этом во всех странах существуют аналоги резервных фондов, находящихся вне парламентского контроля. Их размеры и формы варьируются: в ряде случаев речь идет о сравнительно небольших суммах, в других – о масштабных ресурсах, напрямую связанных с доходами от добычи полезных ископаемых. Особенно это характерно для Казахстана, Азербайджана и Туркменистана, где значительная часть государственных финансов аккумулируется во внебюджетных фондах (например, в Национальном фонде Казахстана), использование которых регулируется исключительно исполнительной властью (Franke, Gawrich, Alakbarov, 2009).

В-четвертых, по критерию времени на рассмотрение бюджета выявлен общий тренд на ограниченные сроки обсуждения. Максимальная продолжительность рассмотрения в постсоветских странах составляет три месяца. При этом в отдельных случаях сроки могут дополнитель но сокращаться под влиянием чрезвычайных обстоятельств.

В-пятых, во всех странах региона существуют специализированные бюджетные комитеты парламентов. Однако их реальное влияние на бюджетный процесс и взаимодействие с отраслевыми комитетами различаются. В одних случаях бюджетный комитет аккумулирует предложения и координирует участие других комитетов (например, в Латвии или России), в других он остается единственным органом, рассматривающим проект бюджета, что существенно снижает возможности для парламентского контроля (Азербайджан, Армения, Узбекистан). Кроме того, различается степень открытости их работы: публикация отчетов и рекомендаций перед голосованием по бюджету происходит не всегда, что следует из данных OBS.

Наконец, доступ к независимой бюджетной информации остается ограниченным в большей части региона. Специализированные аналитические структуры, предоставляющие парламентам независимую экспертизу, существуют только в Латвии, Эстонии, Литве и Грузии. В остальных странах депутаты либо вовсе лишены возможности пользоваться независимой оценкой, либо вынуждены полагаться на данные, предоставляемые самим правительством, что снижает качество парламентского контроля.

Детализированная оценка по значениям категорий индекса представлена в таблице.

#### **Детализированные значения по категориям индекса бюджетных полномочий**

Страна	Полномочия по внесению поправок	Времен-ный бюджет	Гибкость исполнительной власти при исполнении	Время на рассмотрение	Возможности комитетов	Доступ к бюджетной информации	Ито-го
<b>Латвия</b>	10,0	5,0	7,5	2,5	7,5	10,0	<b>42,5</b>
<b>Литва</b>	10,0	5,0	7,5	2,5	7,5	10,0	<b>42,5</b>
<b>Эстония</b>	7,5	5,0	7,5	3,0	7,5	10,0	<b>40,5</b>
<b>Грузия</b>	–	5,0	7,5	3,0	8,0	10,0	<b>33,5</b>
<b>Кыргызстан</b>	10,0	5,0	7,5	2,0	8,0	–	<b>32,5</b>
<b>Украина</b>	10,0	5,0	6,0	3,5	7,5	–	<b>32,0</b>
<b>Казахстан</b>	10,0	5,0	5,0	3,0	6,0	–	<b>29,0</b>
<b>Россия</b>	5,0	5,0	7,5	3,0	8,0	–	<b>28,4</b>
<b>Армения</b>	10,0	5,0	2,5	2,0	5,0	–	<b>24,5</b>
<b>Азербайджан</b>	7,5	5,0	5,0	1,0	5,0	–	<b>23,5</b>
<b>Узбекистан</b>	10,0	5,0	–	2,0	5,0	–	<b>22,0</b>
<b>Молдова</b>	5,0	5,0	2,5	0,5	7,5	–	<b>20,4</b>
<b>Беларусь</b>	5,0	5,0	–	2,0	7,5	–	<b>19,4</b>
<b>Таджикистан</b>	5,0	5,0	2,5	1,0	5,0	–	<b>18,5</b>
<b>Туркменистан</b>	–	–	–	2,0	5,0	–	<b>7,0</b>

Источник данных: составлено авторами на основе анализа официальных документов, данных Опроса открытости бюджета (OBS), базы данных Межпарламентского союза (IPU).

## Заключение

Прежде, чем делать обобщения относительно полученных результатов, стоит отметить, что применяемый в работе индекс бюджетных полномочий фиксирует текущее распределение полномочий и организационных возможностей парламентов, не учитывая динамику изменений во времени. Таким образом, на нынешнем этапе индекс следует рассматривать как «срез» современного состояния бюджетных институтов постсоветских стран, но не как инструмент анализа траекторий их эволюции.

Сравнительный анализ показывает, что различия в силе парламентов в бюджетном процессе на постсоветском пространстве тесно связаны с политико-институциональными особенностями конкретных стран. Высокие показатели (Латвия, Литва, Эстония, Грузия, Кыргызстан, Украина) во многом объясняются либо устойчивой демократизацией и институционализацией парламента (страны Балтии), либо наличием высококонкурентной политической среды и сильных оппозиционных фракций (Украина, Кыргызстан, частично Грузия). В этих случаях парламент сохраняет определенную автономию и способность использовать бюджетный процесс как инструмент контроля над исполнительной властью. Данные также демонстрируют, что важным оказывается фактор международного давления и интеграции: членство в ЕС стимулировало Балтийские страны к повышению прозрачности бюджетных процедур.

Следует подчеркнуть, что случай Кыргызстана с его высокой оценкой в индексе бюджетных полномочий в определенной мере выбивается из общих тенденций политического развития региона Центральной Азии. Вероятнее всего, здесь значительную роль играют неформальные механизмы принятия решений, которые нивелируют значение сильных формальных полномочий парламента и ограничивают их практическую реализацию.

Низкие показатели (Молдова, Беларусь, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) отражают консолидацию исполнительной власти и слабую институционализацию парламентов. В этих странах законодательные органы, как правило, обладают ограниченными ресурсами для анализа бюджета, не располагают независимой экспертизой и практически не имеют политической автономии от правящей элиты. Особенно показательны примеры Туркменистана и Молдовы. В первом случае парламент играет номинальную роль в бюджетном процессе, а все ключевые решения принимаются исполнительной властью. Молдавский пример показывает, что формальные институты, зафиксированные в индексе бюджетных полномочий, не отражают тенденций демократизации в стране, что указывает на потенциальную уязвимость и институциональную хрупкость текущего режима.

Таким образом, проведенное исследование показало, что парламентское влияние на бюджетный процесс в постсоветских странах остается крайне неоднородным и во многом определяется политическим режимом, степенью институционализации парламентов и международным контекстом. Несмотря на формальное наличие у многих парламентов широких полномочий, их практическая реализация часто ограничивается доминированием исполнительной власти и отсутствием независимых инструментов экспертизы у законодательной.

Полученные результаты подтверждают, что конкурентные политические системы создают условия для более значимого участия парламентов в бюджетном процессе, что можно рассматривать как один из инструментов поиска компромиссов и легитимации решений, в то время как менее конкурентные системы сохраняют тенденцию к концентрации бюджетных полномочий в руках исполнительной власти.

### Финансовая поддержка

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-78-10163 (<https://rscf.ru/project/24-78-10163/>) в Финансовом университете при Правительстве РФ.

### Список литературы / References

- Борисов, Н. А. (2023) ‘Тридцать лет постсоветских исследований в российской политической науке: тренды и перспективы’, *Политическая наука*, 4, сс. 15–55. [Borisov, N. A. (2023) ‘Thirty years of post-Soviet studies in Russian political science:

trends and prospects’ [Tridtsat’ let postsovetskikh issledovanii v rossiiskoi politicheskoi nauke: trendy i perspektivy], *Political science (RU)*, 4, pp. 15–55. (In Russ.)].

- Кошель, А. С. (2025) *Парламентские процедуры в России: Конституционные стандарты*

- ты. М.: Изд. Дом Высшей школы экономики. [Koshel, A. S. (2025) *Parliamentary procedures in Russia: constitutional standards* [Parlamentskie protsedury v Rossii: Konstitutsionnye standarty]. Moscow: HSE Publishing House. (In Russ.)].
- Мадьяр, Б., Мадлович, Б. (2022) *Посткоммунистические режимы. Концептуальная структура*. М.: Новое лит. обозрение. Т. 1, 744 с. [Magyar, B., Madlovich, B. (2022) *Post-communist regimes. Conceptual framework* [Postkommunisticheskie rezhimy. Kontseptual'naya struktura]. Moscow: New Literary Observer. Vol. 1. 744 p. (In Russ.)].
- Назаров, В. С., Богачева, О. В., Фокина, Т. В. (2014) ‘Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета’, *Финансовый журнал*, 4, сс. 55–65. [Nazarov, V. S., Bogacheva, O. V., Fokina, T. V. (2014) ‘The role of legislative bodies in reviewing and approving the draft state budget’ [Rol' zakonodatel'nykh organov vlasti v rassmotrenii i utverzhdenii proekta gosudarstvennogo byudzheta], *Financial journal*, 4, pp. 55–65. (In Russ.)].
- Шкель, С. Н. (2013) *Постсоветский авторитаризм в сравнительной перспективе*. Уфа: Гилем, Башк. энцикл. 352 с. [Shkel, S. N. (2013) *Post-Soviet authoritarianism in comparative perspective* [Postsovetskiy avtoritarizm v sravnitel'noi perspektive]. Ufa: Gilem, Bashkir Encyclopedia. 352 p. (In Russ.)].
- Ahmadov, A. K. (2019) ‘How oil autocracies learn to stop worrying: Central Eurasia in 2008 global financial crisis’, *Post-Soviet Affairs*, 35(2), pp. 161–180.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., Stein, E. (1999) ‘Budget institutions and fiscal performance in Latin America’, *Journal of development Economics*, 59(2), pp. 253–273.
- Ermasova, N., Guzman, T., Ceka, E. (2021) ‘Legacy effect of soviet budgeting system on public capital budgeting: Cases of Russia, Moldova, and Uzbekistan’, *International Journal of Public Administration*, 44(13), pp. 1090–1102.
- Franke, A., Gawrich, A., Alakbarov, G. (2009) ‘Kazakhstan and Azerbaijan as post-Soviet rentier states: resource incomes and autocracy as a double ‘curse’ in post-Soviet regimes’, *Europe-Asia Studies*, 61(1), pp. 109–140.
- Gleich, H. (2003) ‘Budget institutions and fiscal performance in Central and Eastern European countries’, *ECB working paper*, 215, pp. 1–44.
- Guess, G. M., Savage, J. D. (2021) ‘Budgeting in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union’ in Guess, G.M., Savage, J. D. (eds). *Comparative Public Budgeting: Global Perspectives on Taxing and Spending*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 135–163.
- Hagen, J. (2006) ‘Fiscal rules and fiscal performance in the European Union and Japan’, *Monetary and Economic Studies*, 24(1), pp. 25–60.
- Hagen, J., Hallerberg, M. (1998) ‘Electoral Institutions and the Budget Process’ in Fukasaku, K., Hausmann, R. (eds). *Democracy, Decentralization, and Deficits in Latin America*. Paris: OECD Development Center, pp. 65–95.
- Kim, C. (2015) ‘A study on compilation and improvement of indices for legislative budgetary institutions-with focus on comparative analysis of current institutions in 60 countries’, *OECD Journal on Budgeting*, 14(3), pp. 9–39.
- Kim, C. (2019) ‘Who has power over the budget-The Legislature or the Executive?: A comparative analysis of budgetary power in 70 Countries’, *OECD Journal on Budgeting*, 18(3), pp. 125–144.
- Krafchik, W., Wehner, J. (1998) ‘The role of Parliament in the budget process’, *South African Journal of Economics*, 66(4), pp. 512–541.
- Lemon, E., Antonov, O. (2020) ‘Authoritarian legal harmonization in the post-Soviet space’, *Democratization*, 27(7), pp. 1221–1239.
- Levitsky, S., Way, L. A. (2010) *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press. 517 p, DOI: 10.1017/CBO9780511781353. EDN: USKLUP.
- Mikesell, J. L., Mullins, D. R. (2001) ‘Reforming budget systems in countries of the former Soviet Union’, *Public Administration Review*, 61(5), pp. 548–568.
- Rios, A. M., Bastida, F., Benito, B. (2018) ‘Risks and benefits of legislative budgetary oversight’, *Administration & society*, 50(6), pp. 856–883.
- Scartascini, C., Stein, E. (2009). ‘A new framework’ in Hallerberg, M., Scartascini, C., Stein, E. (eds). *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Bud-*

- get Process in Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, pp. 1–22.
- Waller, J. G. (2024) ‘Parliaments’ in Brown, N. J., Schaaf, S. D., Anabtawi, S., Waller J.G (eds). *Autocrats can't always get what they want: state institutions and autonomy under authoritarianism*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 135–187.
- Wehner, J. (2006) ‘Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions’, *Political studies*, 54(4), pp. 767–785.
- Wehner, J. (2010) *Legislatures and the budget process: The myth of fiscal control*. London: Palgrave Macmillan. 183 p. DOI: 10.1057/9780230281578. EDN: XZ JVHT.
- Wehner, J., De Renzio, P. (2013) ‘Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency’, *World Development*, 41, pp. 96–108.

Статья поступила в редакцию: 23.09.2025

Статья принята к печати: 30.10.2025

## EXECUTIVE AND LEGISLATIVE BODIES IN THE BUDGETARY PROCESS OF POST-SOVIET STATES: A COMPARATIVE STUDY

I. Pomiguev, D. Fedoseikin

*Ilya Pomiguev*, Candidate of Sci. (Polit. Sci.), Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences and Mass Communications.  
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia.  
researcher, Department of Political Science,  
INION RAS, Moscow, Russia.  
E-mail: pomilya@mail.ru (ORCID: 0000-0003-3068-5664).

*Dmitrii Fedoseikin*, Ph.D. Student, School of Politics and Governance, Faculty of Social Sciences, HSE University, Moscow, Russia.  
E-mail: dimafedosikin@gmail.com (ORCID: 0009-0003-4833-8940).

### Abstract

The budgetary process vividly illustrates the political struggle over the redistribution of state resources, making the balance of power between the legislative and executive branches especially visible and open to comparative analysis. The post-Soviet space offers a compelling field for studying interbranch relations, where a shared institutional legacy has produced diverse models of budgetary interaction. This article compares the prerogatives of legislative and executive bodies to assess their relative influence in the budgetary process. Methodologically, the study applies J. Wehner’s Index of Legislative Budget Institutions—adapted to post-Soviet specificities—which evaluates six parameters: parliamentary amendment powers, consequences of non-approval, executive flexibility in execution, time for legislative review, the role of specialized committees, and access to independent budget information. To calculate the indicators, the study draws on data from the Open Budget Survey (International Budget Partnership), the Inter-Parliamentary Union database, as well as national legislation and official documents. The results of the empirical analysis across fifteen post-Soviet countries reveal substantial variation in the level of parliamentary oversight of the budgetary process. This variation largely depends on the characteristics of the political regime, the degree of parliamentary institutionalization, the prevalence of informal decision-making practices, and the broader international context.

**Keywords:** budgetary process; index of Legislative Budget Institutions; post-Soviet countries; executive-legislative relations; Open Budget Survey; parliamentary oversight.

**Financial support:** The research was supported by the Russian Science Foundation, grant No. 24-78-10163, (<https://rscf.ru/project/24-78-10163/>) at the Financial University under the Government of the Russian Federation.