



Е.Д. Баяндина

## КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

**Ключевые слова:** бюджетный процесс, инкрементализм, Аарон Вильдавски, региональные исследования

Бюджет является одной из важнейших тем в политической повестке дня Российской Федерации с момента ее образования. Становление новой бюджетно-налоговой системы на руинах плановой государственной экономики, необходимость поиска эффективной модели управления поставили перед российскими исследователями те же вопросы, что давно уже занимали их коллег из капиталистических государств.

«На каком основании принимается решение о том, чтобы собрать Х долларов для осуществления действия А вместо действия В?»<sup>1</sup> — так в 1940 г. был сформулирован ключевой вопрос, на который впоследствии так или иначе отвечали ученые, анализировавшие политические механизмы функционирования государственного бюджета. Мы только начинаем постигать процесс превращения общественных денег в общественный результат, и мы по-прежнему далеки от понимания важнейшей роли политического выбора в определении итога бюджетного процесса, констатировал в 1979 г. Роберт Инман<sup>2</sup>.

Эти слова остаются как нельзя более актуальными для российской действительности. Кто и на каком основании осуществляет политический выбор в отношении государственных, то есть *общественных*, финансов России и ее регионов? К каким результатам это приводит? Задача настоящей статьи — обозначить направления для более детального изучения этих проблем посредством сопоставления российской и американской практики. Статья состоит из четырех разделов. В первых двух разделах рассмотрены теория и практика бюджетного процесса в США, в третьем дана оценка бюджетного процесса в Российской Федерации в целом, в четвертом проанализирован опыт Пермского края, где используется уникальная для РФ модель бюджетирования.

<sup>1</sup> Key 1940: 1138.

<sup>2</sup> Inman 1979.

<sup>3</sup> Patashnik 2000.

<sup>4</sup> White, Wildavski 1989: XV—XVI.

**Государство  
всеобщего  
благополучия  
и концепция  
инкрементального  
бюджетирования**

В 1980-е годы государственный бюджет стал одной из главных тем в политической жизни США. Законодатели, предприниматели и журналисты были просто одержимы бюджетным процессом и без конца анализировали и обсуждали его<sup>3</sup>. Ученые называли этот период «эрой бюджета»<sup>4</sup>.

Росту интереса к бюджетному процессу способствовали как реальные изменения в практике бюджетирования, так и перелом в научно-

<sup>5</sup> В литературе наряду с термином «the theory of budgetary process» (теория бюджетного процесса) употребляется термин «the theory of public budgeting» (теория государственного бюджетирования). В данной статье понятия «бюджетный процесс» и «бюджетирование» используются как синонимы.

<sup>6</sup> Wildavski 1964.

<sup>7</sup> Niskanen 1989: 765.

<sup>8</sup> LeLoup 1988: 21.

<sup>9</sup> Bailey, O'Connor 1975.

исследовательской сфере. Доминировавшая в США теория бюджетного процесса<sup>5</sup> — теория инкрементального бюджетирования, — ранее убедительно отвечавшая на вопросы о том, каким образом и под чьим влиянием осуществлялся бюджетный процесс, продемонстрировала свою ограниченность, и ряд ее положений был опровергнут новой реальностью.

Отцом теории считается профессор Калифорнийского университета в Беркли Аарон Вильдавски (1930—1993), опиравшийся в своих построениях на теорию инкрементализма Чарльза Линдблома<sup>6</sup>. Проанализировав материалы интервью с участниками бюджетного процесса и протоколы заседаний 25 правительственных агентств США за 50 лет, Вильдавски заключил, что бюджетирование носит инкрементальный характер. Вместо полного и всестороннего анализа бюджетов агентств при принятии нового бюджета за основу берутся показатели прошлого года, а специальное внимание уделяется только узким вопросам и расходам по отдельным статьям.

Важнейшим вкладом Вильдавски в теорию бюджетирования считается объяснение правил, которые управляли децентрализованным, но стабильным и предсказуемым бюджетным процессом и определяли взаимные ожидания и стратегии его участников, игравших заранее установленные роли<sup>7</sup>. Рядовые специалисты исполнительных агентств выполняли функции «адвокатов» своих ведомств, стараясь защитить их бюджеты и добиться прибавки бюджетных средств. 13 подкомитетов по ассигнованиям в обеих палатах Конгресса выступали «попечителями» государственной казны, сокращая поступившие запросы на финансирование<sup>8</sup>. Переговорный процесс сосредотачивался вокруг прошлогодней материальной базы, которая с каждым годом расширялась на 5—10%<sup>9</sup>.

Отталкиваясь от теории плюрализма, последователи Вильдавски утверждали, что бюджетирование осуществляется исключительно внутри государственного аппарата, который не может быть прямо подконтрольным кому-либо. Группы интересов существуют, но их много, они представляют широкий спектр конкурирующих мнений, и потому ни одна из них не способна детерминировать результаты работы государственного аппарата в целом.

В 1980-е годы стало очевидно, что инкрементализм описывает лишь один из типов бюджетного процесса, а именно тот, что практиковался в США в 1950—1960-х годах. Роль государственных органов в определении параметров бюджета была переоценена. Ученые рассматривали бюджетный процесс с формальной стороны, изнутри и не учитывали воздействия на него общеполитических процессов, чрезвычайных ситуаций, социальных проблем и изменения внешней среды.

К важнейшим элементам инкременталистской теории относится особая трактовка проблемы «выбора альтернатив» (trade-off) как существенной составляющей процесса бюджетирования. Понятно, что финансовая смета может считаться бюджетом только в том случае, если

расходы в ней так или иначе сбалансированы с доходами. Поскольку доходы всегда ограничены, а расходы имеют тенденцию к росту, ситуация выбора между альтернативными вариантами практически неизбежна.

Анализируя бюджетный процесс в США в 1960-е годы, инкременталисты не обнаружили ни критерия, в соответствии с которым происходило распределение финансовых средств, ни альтернативных программ, которые бы являлись предметом сравнения и выбора. Тогда они заключили, что ограниченность человеческого интеллекта, безответственность политиков и опасность конфликтов не оставляют места рациональному выбору при составлении бюджета.

В пользу подобного заключения, на взгляд инкременталистов, говорило не только то, что реальные бюджеты представляли собой не более чем простую сумму запросов исполнительных органов, но и то, что на протяжении многих лет правительство США допускало рост дефицита федерального бюджета. Точка зрения, что государство не может одновременно укреплять свою военную мощь и расширять социальные программы, не подтверждалась. Ввиду того что предельный дефицит бюджета не был ничем ограничен, увеличение расходов по одной статье сочеталось с ростом расходов и по другим статьям.

Бюджетный дефицит в США начал расти еще в 1970-е годы, и вскоре его рост стал неконтролируемым, превратившись в центральную проблему политической жизни страны. Последовавшие реформы оставили предсказуемую систему инкрементальных бюджетных переговоров в прошлом.

**Бюджетные  
реформы в США  
и переход  
к макро-  
бюджетированию**

Реформаторы в структуре исполнительной власти запустили процесс изменений с целью сделать бюджетирование более централизованным, а следовательно, более рациональным и эффективным. Основные параметры бюджета (общий объем доходов, расходов, дефицита, государственного долга и т.д.) отныне должны были определяться на макроуровне, а не посредством переговоров специалистов аппарата правительства и Конгресса. Процедуры, обеспечивающие реализацию «макрорешений», получили название «бюджетирование сверху вниз» (top-down budgeting)<sup>10</sup>. Появились концепции планирования бюджетных программ, целевого управления (бюджетирование, направленное на результат), бюджетирования с нуля (составление расходной части бюджета с чистого листа, а не путем коррекции прошлогодних показателей). В свою очередь, реформаторы в Конгрессе в 1974 г. провели закон, в соответствии с которым бюджет следовало представлять законодателям в виде «бюджетной резолюции» и принимать как целое. Разработкой бюджетных резолюций на основе целевых параметров бюджета должны были заниматься комитеты по бюджету, образованные в каждой палате Конгресса.

С принятием закона о бюджетной реформе необходимость альтернативного выбора на федеральном уровне стала более очевидной —

<sup>10</sup> См. *LeLoup 1988*.

не потому, что дефицит бюджета был сразу поставлен под контроль (этого не произошло), а потому, что бюджетный процесс теперь включал в себя четкое определение того, какое количество средств должно быть потрачено на выполнение каждой из государственных функций. В первые годы правления Рональда Рейгана, делавшего акцент на быстром наращивании военных сил и свертывавшему социальные программы, ситуация выбора заявила о себе самым драматическим образом.

Движение к макробюджетированию способствовало централизации процесса принятия решений по поводу бюджета и изменению структуры власти в Конгрессе. Комитеты по бюджету и партийные лидеры наращивали ресурс влияния. Это позволило консервативному большинству добиться существенного сокращения государственных расходов. Безошибочным ходом в деле повышения централизации и стимулирования макроуровневых бюджетных решений было также внедрение пакетной формы законопроектов.

Переход к макробюджетированию отразился и на исполнительной ветви власти, хотя некоторые его элементы использовались уже давно. В отличие от Конгресса, который до 1974 г. не принимал прямых решений о бюджетных показателях, Президент участвовал в их определении с 1921 г. Впрочем, несмотря на это, бюджет еще долгое время составлялся традиционным образом, преимущественно «снизу вверх». На негибкость бюджетного процесса и сложности, возникающие при попытках решения макроэкономических и макробюджетных проблем при помощи системы, ориентированной прежде всего на микроуровень, жаловался не только Дуайт Эйзенхауэр<sup>11</sup>, но и Ричард Никсон, Джеральд Форд и Джеймс Картер<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> *Eisenhower 1963: 296.*

<sup>12</sup> *LeLoup 1988: 28.*

В 1980-е годы исполнительная власть прошла через глубокие реформы. Многие правительственные агентства, долгое время практиковавшие бюджетирование «снизу вверх», были ошеломлены новыми правилами игры. Вместо того чтобы защищать свою бюджетную базу и добиваться увеличения ассигнований, агентства сосредоточили усилия на том, чтобы путем оптимизации расходов (замораживание количества договорных работ, сокращение штатных должностей и т.п.) предотвратить полное свое разрушение<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> *Ibid.: 29.*

Отдаленные последствия укоренения норм макробюджетирования мало кто мог предвидеть. По оценке Эрика Паташника, к 2000 г. значение бюджета в управлении государством сократилось<sup>14</sup>. Все большая доля бюджетных средств идет на финансирование долгосрочных программ социального обеспечения, все меньше пространства остается для *политических* решений, определения стратегических приоритетов и целей развития страны. По большей части такие решения уже приняты, приоритеты в целом определены — и только отражаются в бюджете.

<sup>14</sup> *Patashnik 2000.*

В 1988 г. создатель теории инкрементального бюджетирования опубликовал исследование, в котором проанализировал систему, сложившуюся в результате бюджетных реформ<sup>15</sup>. Вильдавски поддерживает конституционную поправку, ограничивающую федеральные расходы

<sup>15</sup> *Wildavski 1988.*

и заимствования. Позитивно оценивает он и введение правила, в соответствии с которым новые расходы бюджета могут производиться только за счет сокращения других бюджетных статей или увеличения налогов. Именно это правило, считает он, и лежит в основе эффективности новой системы.

В то же время целый ряд новшеств (программное бюджетирование, бюджетирование с нуля, постатейное вето и некоторые другие) вызывает у Вильдавски скорее скептическое отношение. Свою позицию он объясняет тем, что новая система абстрагируется от *политики* в бюджетном процессе. Признавая, что современный бюджетный процесс протекает в условиях отсутствия широкого политического консенсуса по поводу роли государства, ученый вместе с тем убежден, что решение этой проблемы кроется не во внедрении «рационалистических» методов, а в создании институтов и норм, позволяющих политическим силам достигать согласия.

<sup>16</sup> См. Rabin (ed.) 1992; Bartle (ed.) 2001; Khan, Hildreth (eds.) 2002.

<sup>17</sup> White 1985.

<sup>18</sup> Swain, Hartley 2001: 23.

Что касается теории инкрементального бюджетирования, то, несмотря на все изменения, поле для ее применения осталось довольно широким. Хотя число концепций, которые используют ученые при анализе бюджетного процесса, постоянно растет<sup>16</sup>, эта теория «жива и прекрасно себя чувствует»<sup>17</sup>. Более того, она по-прежнему остается базовой, и, как считают многие исследователи, тщательное ее изучение должно предварять развитие новых теорий<sup>18</sup>.

### **Бюджетный процесс в России: неплюралистический инкрементализм**

В развитии бюджетного процесса в Российской Федерации можно условно выделить два этапа, между которыми нет явственно выраженной границы. Переход от одного типа бюджетирования к другому происходил в отчетливой причинно-следственной связи со сменой режима и принципов принятия политических решений после прихода к власти Владимира Путина.

Первый тип бюджетного процесса преобладал с момента распада Советского Союза примерно до 1998—2000 гг. Круг участников этого неформализованного, зачастую неформального и неосмысленного бюджетного процесса был нечетко ограничен структурно и потому достаточно широк.

Начальный период развития бюджетной системы характеризовался фактическим отсутствием нормативной базы, необходимой для ее функционирования. Действовавшие федеральные законы были получены в наследство от советского периода либо крайне фрагментарны. Колоссальный дефицит средств в государственной казне препятствовал какой-либо рационализации бюджетного процесса. К середине 1992 г. система исполнения государственного бюджета начала давать серьезные сбои. Установив высокие налоговые ставки, государство не было способно организовать контроль над сбором налогов. Появление рынка ГКО, когда государство решило наполнить бюджет с помощью крупных заимствований, привело к оттоку финансов из реального сектора, что

стало причиной массового распространения бартера и неденежных форм расчета<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Яковлев 2001: 50.

**NB!** Впрочем, существует и другое объяснение возникших проблем.

По мнению Егора Гайдара, «проблема сбора налогов не была проблемой налогового администрирования в обычном смысле этого слова. Это скорее была борьба по поводу того, что составляет существо формирующейся экономической системы, будь то система, в которой отношения между предприятиями и государством регулируются законом, или система, основанная на политическом влиянии и личных контактах»<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Gaidar 1999.

Сложности со сбором налогов усугубляла хаотичность изменений в системе внутригосударственных фискальных отношений. В России не было создано хорошо работающей модели фискального федерализма<sup>21</sup>. В условиях растущей дифференциации регионов по доходам федеральные трансферты чаще всего носили дискреционный, непрозрачный и политически мотивированный характер. Между центром и регионами, прежде всего имевшими статус республик, нередко заключались двусторонние соглашения о разграничении полномочий, что подрывало основы фискальной системы<sup>22</sup>. Кремль с трудом мог противостоять нажиму со стороны ресурсно-обеспеченных регионов, претензии которых простирались от передачи им расходных обязательств и специальных налоговых полномочий до политической автономии. Отношения между центром и регионами определялись скорее экономическими ресурсами, политическим влиянием и персональными навыками ведения переговоров, чем юридически закрепленными правами.

<sup>21</sup> Lavrov, Litwack, Sutherland 2000.

<sup>22</sup> Turley 2001.

<sup>23</sup> Zhuravskaya 2000.

Исследователи указывают на недостаток налоговой автономии на субнациональном уровне<sup>23</sup>. Применительно к налогам, закрепленным за региональным уровнем, зачастую действовали ограничения в части базы и ставки, устанавливаемые федеральным правительством. Для налогов, разделенных между уровнями власти, ставки поступлений в бюджеты разных уровней менялись в ежегодном режиме. Система стимулировала региональных чиновников к низким налоговым сборам преимущественно в форме наличности, чрезмерным расходам и предоставлению существенных льгот местным предприятиям. Схемы разделения налоговых поступлений между региональным и местным уровнями власти с широким применением субсидий, которые составляли основную часть муниципальных доходов, лишали местное руководство какой-либо заинтересованности в мобилизации ресурсов и расширении налоговой базы, так как любые дополнительные доходы передавались на региональный уровень.

В июле 1998 г. был принят Бюджетный кодекс РФ, где были сделаны первые шаги к упорядочению бюджетных средств и целевому их использованию. Была введена в действие казначейская система, осуществлена «инвентаризация» бюджета. В августе-сентябре вследствие

дефолта и девальвации рубля долги государства обесценились, и ситуация в бюджете начала меняться в лучшую сторону.

Со сменой вектора в развитии политического режима в 2000-х годах процесс принятия решений сосредоточился в руках постепенно усиливавшегося федерального центра. Построение жесткой «властной вертикали» и регулярное внесение поправок в Бюджетный кодекс позволили перейти к бюджетированию в формате «сверху вниз». Однако на деле централизация не сделала бюджетный процесс более эффективным и рациональным. По свидетельству одного из высокопоставленных чиновников Минэкономразвития, «как сейчас верстается бюджет, что с ним происходит и какие расходы по какой статье проходят, — этого сейчас не понимает никто, в том числе сам Минфин. <...> Ни у Минэкономразвития, ни, главное, у самого Минфина... нет четкого понимания, как изменить все так, чтобы хоть кто-то из нас начал понимать, как оно все на самом деле работает»<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> <http://www.slon.ru/articles/259103/>.  
См. также *Отчет 2010*.

С каждым годом в бюджете страны появляется все больше засекреченных статей расходов. Согласно данным Института экономики переходного периода, если в 2003 г. были засекречены 36,2% всех расходов, то в 2004 г. — уже 37,9%, в 2005 г. — 41,4%, в 2006 г. — 44%, а в 2007 г. — до 45,6% бюджетных статей и расходов<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> *Померанцева 2006*.

Во второй половине 2000-х годов распространилась практика составления различного рода стратегических программ развития, однако связи между бюджетным планированием и целями, обозначенными в таких программах, установлено не было. Эта задача до сих пор стоит в повестке дня<sup>26</sup>. Выделить приоритеты современного федерального бюджетного процесса и найти критерий, в соответствии с которым распределяются бюджетные средства, не представляется возможным — ведь нельзя же назвать приоритетом транслируемые через СМИ популистские заявления, что принимаемый бюджет становится все более социально ориентированным и «достанется всем»<sup>27</sup>. Темпы роста ассигнований сразу по всем направлениям не замедлились даже после начала финансового кризиса. Общие расходы кризисного 2009 г. превысили ранее запланированные<sup>28</sup>. Сеть бюджетных учреждений, и без того избыточная, продолжает расти<sup>29</sup>. Звучащие в последние годы призывы к ограничению бессистемного расходования бюджетных средств с целью придания экономике инновационного и модернизационного импульса находят отражение в лучшем случае в локальных преобразованиях, но никак не в работе системы в целом.

<sup>26</sup> См. *Бюджетное послание 2010; Программа 2010*.

<sup>27</sup> *Скобелев 2010*.

<sup>28</sup> *Бюджетное послание 2009*.

<sup>29</sup> *Программа 2010*.

Тем временем экономисты подсчитали, что бюджет России может быть сбалансированным лишь при постоянном повышении цен на энергоносители. Для того чтобы бюджет 2010 г. был бездефицитным, нефть должна была стоить 105 долларов за баррель<sup>30</sup>. Для сравнения: в 2009 г. бюджету хватило бы 99 долларов за баррель, в 2008 г. — 80, а в 2000—2006 гг. бюджет балансировался при 20—40 долларах за баррель.

<sup>30</sup> *Кувшинова 2010*.

Многие критические комментарии по поводу бюджетного устройства России в 1990-е годы остаются актуальными по сей день. В частно-

сти, несмотря на ряд позитивных сдвигов по сравнению с предыдущим периодом (закрепление налоговых полномочий уровней власти на долгосрочной основе и использование формализованных методов распределения финансовых средств), существует немало проблем в сфере межбюджетных отношений. По оценке экспертов, стимулы к проведению эффективной социально-экономической политики в регионах недостаточны, роль неформализованных трансфертов возрастает и укрепляются мотивы регионального иждивенчества<sup>31</sup>. На высшем уровне господствует установка, что к источникам доходов субнациональных бюджетов напрямую относится только такой элемент налоговой базы, как налог на имущество<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Кузнецова 2006.

<sup>32</sup> Бюджетное послание 2009.

**Опыт  
Пермского края:  
неплюралистическая  
технократия**

Российский опыт подтверждает справедливость вывода американского исследователя Стивена Уильямса, отметившего, что авторитарные режимы исключают новаторские инициативы в области политической экономии на местном уровне<sup>33</sup>. Построение в 2000-е годы «вертикали власти» существенно ограничило возможности субъектов РФ варьировать направления своего развития и, соответственно, корректировать модель бюджетного устройства. Закрепление за центром основных налоговых полномочий в купе с рядом других факторов во многом лишило их мотивации к новаторским инициативам. И все же пространственное разнообразие России не позволяет полностью унифицировать модели развития территорий. Кроме того, современный российский политический режим не настолько авторитарен, чтобы перекрыть все возможности для политико-экономических экспериментов на субнациональном уровне.

<sup>33</sup> Уильямс 2009: 34.

Один из таких экспериментов осуществляется в Пермском крае, где была проведена масштабная административная реформа, направленная, в частности, на изменение механизмов управления бюджетными средствами. Наиболее фундаментальные преобразования коснулись принципов расходования таких средств, а также мотиваций сотрудников органов исполнительной власти.

В 1990-е годы в беседе с московскими исследователями губернатор Пермской области Геннадий Игумнов утверждал, что полностью контролирует региональный бюджетный процесс: «Человек, который у меня в заместителях, имеет собственную компетенцию и право на принятие окончательного решения. Единственное, что я никому не доверяю, никогда не доверял и никогда не доверю, — это деньги. Деньги должны быть в одних руках»<sup>34</sup>. Однако анализ реальных практик показывает, что дело обстояло совсем не так. Важнейшие решения об ассигнованиях зачастую принимались в обход руководства региона — путем сделки представителей исполнительных органов, стремившихся любыми средствами добиться увеличения бюджета своего ведомств, с депутатами, которым нужно было набирать политические очки. Излюбленной мотивацией бюджетных трат являлась необходимость повышения

<sup>34</sup> Лапина, Чирикова 2001.



социальных выплат, заработной платы работников бюджетной сферы и т.п. Вместе с тем расходная часть регионального бюджета расширилась за счет включения требований политических субъектов, сумевших попасть в кабинет начальника финансового управления и аргументированно изложить свою позицию<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Баяндина 2007.

С приходом на пост губернатора Пермского края Олега Чиркунова эти практики были пресечены. Новая управленческая команда приступила к определению целей работы исполнительной власти. В итоге все региональные функции и, следовательно, ведомства были разделены на пять «функционально-целевых блоков» (экономический рост, развитие человеческого потенциала, развитие инфраструктуры, управление бюджетными учреждениями и муниципальное развитие). Был произведен расчет финансовых средств, которыми располагал каждый блок, и полученные суммы зафиксированы. С тех пор каждый блок распоряжается только этими суммами (ежегодно индексируемыми по решению руководства), и дополнительные расходы по каким-то статьям возможны лишь за счет внутреннего перераспределения средств. Именно такой результат, в частности, предусматривала бюджетная реформа в США. Данная мера исключает возможность инкрементального бюджетирования, когда новые полномочия обеспечиваются бюджетным ресурсом без сравнения альтернатив и выбора приоритетов.

Параллельно фиксации расходов краевого бюджета были структурированы цели и задачи каждого органа власти и установлены показатели для измерения движения к запланированному результату. Оплата труда госслужащих была поставлена в зависимость от эффективности проводимых мероприятий, что, в свою очередь, потребовало устранения многочисленных противоречий в мотивациях чиновников.

В соответствии утвердившейся с советских времен практикой каждое ведомство занималось выполнением задач, которые само себе ставило, что неизбежно оборачивалось искажением как задач, так и результатов работы. Дабы сломать подобную систему, структуры, управляющие бюджетными учреждениями — образовательными, медицинскими, социального обслуживания, — были отделены от ведомств, отвечающих собственно за образование, здоровье и социальную защиту, и стали исполнять сформированные теми заказы. Точно так же были разделены экономические подразделения, ведавшие доходами и расходами бюджета.

Данное преобразование позволило решить многие проблемы, характерные для российского бюджета в целом, в том числе такие, как низкий уровень прозрачности финансовых потоков, неэффективность расходования бюджетных средств и содержание избыточной сети бюджетных учреждений в «государственных отраслях», куда закрыт доступ частному сектору. Не обремененные ответственностью за состояние бюджетных учреждений ведомства-заказчики получили возможность формулировать стратегические задачи, руководствуясь не интересами, скажем, поликлиник, а показателями здоровья населения. Органы-под-

рядчики оказались заинтересованы в достижении запланированных результатов, а не в развитии государственного сектора, как это было раньше, причем в рамках доступного им финансового ресурса. В частности, повышение зарплат работников бюджетного сектора происходит за счет оптимизации их численности.

Барьер на пути роста расходов был установлен и на уровне руководства региона. Было принято политическое макро решение о преднамеренном занижении прогнозируемых доходов бюджета. Подобного рода консервативный прогноз практикуется на протяжении ряда лет, и формальный профицит бюджета направляется в краевой резервный фонд. Необходимость такого резерва обусловлена преимущественно сырьевым характером экономики Пермского края, ее зависимостью от мировой конъюнктуры. За период экономического роста размеры резервного фонда достигли 20% от консолидированного бюджета региона.

Отдельное направление реформы бюджетного процесса в Пермском крае — изменение межбюджетных отношений региона и муниципалитетов. В течение долгого времени трансферты в местные бюджеты распределялись непрозрачно, произвольно, и их объем во многом зависел от лоббистских способностей главы муниципалитета. Несмотря на то что сложившаяся система была выгодна и региональной власти, концентрировавшей в своих руках весь финансовый ресурс, и наиболее сильным муниципалитетам, она была преобразована. Финансовая автономия муниципальных бюджетов значительно расширилась: в них остаются теперь 35% собранного на территории налога на доходы физических лиц (вместо прежних 20%), 70% налога на имущество организаций (вместо 0%) и 100% транспортного налога (вместо 0%). Традиционный механизм распределения региональных трансфертов был заменен процедурами, призванными обеспечить равенство всех муниципалитетов с учетом численности проживающего на их территории населения. В соответствии с подушевым нормативом распределяется все большая доля трансфертов, в том числе 60% профицита, полученного в консолидированном бюджете региона.

### **Заключение**

По оценке экспертов, главное достижение демократического строительства в первое десятилетие российских реформ заключалось в создании множественной совокупности акторов, которые наряду с центральной властью принимали участие в выработке политики государства<sup>36</sup>. Ликвидация такой множественности негативно сказалась на многих сторонах российской жизни. Не был исключением и бюджетный процесс. «Аналогично тому, как конкуренция является двигателем рыночной экономики, так и бюджетный процесс, точнее, конфликт в его рамках, выступает механизмом рационализации распределения бюджетных средств», — отмечает председатель комитета по бюджету Совета Федерации Евгений Бушмин, с сожалением констатируя, что решение вопроса «о рациональном отборе экономических объектов

<sup>36</sup> Лапина, Чирикова 2001.

<sup>37</sup> Бушмин 2003.

государственного финансирования... отдано на откуп консенсусному процессу формирования бюджета»<sup>37</sup>.

Поскольку множественность акторов в 1990-е годы была оборотной стороной системы, основанной на политическом влиянии и личных контактах, о которой писал Гайдар, при установлении законодательных основ бюджетного процесса (и не только его) возобладало мнение, что количество порядка обратно пропорционально количеству принимающих решения. Согласно логике новой управленческой команды, на место множественности и переговорного процесса, в рамках которого устанавливалась равнодействующая политических сил, должны были прийти стабильность и законность. На деле же стремление к порядку устранило «механизм рационализации распределения бюджета», открыло широчайшие возможности для лоббизма на федеральном уровне и привело к закреплению принципа произвольности и непрозрачности при принятии решений.

Неспособность управлять бюджетом (а точнее, следовать приоритетам развития страны), вытекающая из нерациональной природы бюджетирования, рельефно проявилась в условиях резкого сокращения бюджетных доходов от экспорта энергоносителей в связи с началом мирового финансово-экономического кризиса. Рациональным решением в данной ситуации было бы формулирование возможных альтернатив расходованию средств, в том числе Резервного фонда, и жесткий выбор стратегических приоритетов. Однако финансовый резерв, созданный в тучные годы, был по привычке прошлых лет распылен, истрачен «на решение текущих экономических задач»<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Бюджетное послание 2009.

Бюджетный процесс в России лишен плюралистической основы, критически важной в рамках теории инкрементализма. Однако, несмотря на централизованный характер, этот процесс не рационализирован. Источником инкрементальных решений о распоряжении общественными средствами становится не переговорный процесс, а исполнительная власть, по сути оказавшаяся единственным актором в политическом пространстве страны<sup>39</sup>. Таким образом, в российской модели бюджетного процесса нет ни эффективности, ни противопоставляемой ей *политики*, об исчезновении которой под давлением технократических нововведений сожалел Вильдавски.

<sup>39</sup> Вопрос о том, какой уровень федеральной исполнительной власти — ее руководители или рядовые исполнители — генерирует основное число решений микроуровня, остается открытым.

С точки зрения отсутствия *политики* бюджетный процесс в Пермском крае органично вписывается в эту модель. Однако имеются и существенные отличия, во многом связанные с тем, что в команде действующего главы региона широко представлены люди, чей жизненный опыт и идеологические предпочтения базируются на управлении бизнесом, созданным с нуля в 1990-е годы. Изменения в системе управления Пермским краем в 2004—2010 гг. несут на себе отпечаток этого опыта и этих идеологических предпочтений, совершенно чуждых традиционной бюрократической структуре.

Административная реформа в регионе проходила в условиях отсутствия реальной конкуренции на политическом поле. Региональный

представительный орган не играл ведущей роли на этапе преобразований. Законодательное собрание Пермского края лишь обеспечивало коридор возможностей для инициатив администрации, апеллируя к традиционной рациональности и процедурному порядку. Политические партии в регионе крайне слабы. Признаки активности, причем в основном имитационного характера, демонстрирует только «Единая Россия», краевой штаб которой периодически вступает в торг с представителями исполнительной власти, обменивая поддержку партией какого-то законопроекта на формальную «передачу» ей инициативы, обладающей популистским потенциалом.

В целом действующие в крае правила по ряду параметров (управление мотивациями властных субъектов, необходимость норм, по своему типу аналогичных конституционным, и т.д.) ближе к тем, что были установлены в Соединенных Штатах в результате рейгановских реформ, нежели к современным российским порядкам. Но если в США борьба за бюджетные инициативы разворачивается между двумя партиями, то в Пермском крае линия фронта пролегает между исполнительными органами и законодательной властью, в обороне которой легко находится брешь. Второй фронт — во многом скрытый — находится внутри самих исполнительных органов. Эксперты отмечают, что консервативная идеология верхних эшелонов региональной власти постепенно «пропитывает» административные структуры<sup>40</sup>. Тем не менее масштаб и сложность неповоротливой бюрократической машины, собственные интересы которой противоречат установкам реформаторов, не позволяют технократическим преобразованиям идти в полную силу.

<sup>40</sup> См. Баяндина 2008.

В российской науке тематика бюджетного процесса традиционно разрабатывается в рамках экономической теории или юриспруденции. Однако поскольку решение многих вопросов бюджетирования, таких, например, как вопрос о наилучшем способе использования общественных средств, в значительной степени зависит от ценностных предпочтений, без подключения политической науки полноценный анализ бюджетного процесса, по-видимому, невозможен.

Чтобы разобраться в специфике этого процесса, необходимо, в частности, понять, какие силы участвуют в распоряжении государственными бюджетными средствами и какие факторы определяют решения ответственных лиц. Подробное изучение этих лишь бегло затронутых в данной статье проблем — задача будущих исследований.

#### Библиография

Баяндина Е. 2007. Финансовая система Пермского края в 1991—2007 гг. // *Пермский край: финансы и финансисты. Страницы истории*. — Пермь.

Баяндина Е. 2008. Ирина Стародубровская: Власть должна иметь мужество попросить посмотреть на себя со стороны // *Новый Комсомо́н*. 22.01 ([http://www.nk.perm.ru/articles.php?newspaper\\_id=729&article\\_id=19606](http://www.nk.perm.ru/articles.php?newspaper_id=729&article_id=19606)).

**Бушмин** Е.В. 2003. Роль и место бюджетных процедур в системе государственных финансов // *Вопросы экономики*. № 5.

**Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2010—2012 гг.** 2009 ([http://tours.kremlin.ru/appears/2009/05/25/1400\\_type63373\\_216772.shtml](http://tours.kremlin.ru/appears/2009/05/25/1400_type63373_216772.shtml)).

**Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2011—2013 гг.** 2010 (<http://kremlin.ru/news/8192>).

**Кувшинова** О. 2010. Зависимость бюджета от цен на нефть фантастически выросла // *Ведомости*. 17.03 (<http://www.vedomosti.ru/personal-finance/news/2010/03/17/970394>).

**Кузнецова** О.В. 2006. Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией // *Казанский федералист*. № 3 (19).

**Лапина** Н.Ю., Чирикова А.Е. 2001. Региональная власть и реформа российского федерализма: сценарии политического будущего // *Социс*. № 4.

**Отчет о научно-практическом семинаре «Полития» «Государственное управление в России: кто управляет, чем и как?».** 2010 ([http://www.politeia.ru/politeia\\_seminar/10/4](http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/4)).

**Померанцева** Н. 2006. Бюджет утраченных возможностей // *Независимая газета*. 20.09 ([http://www.ng.ru/economics/2006-09-20/4\\_budget.html](http://www.ng.ru/economics/2006-09-20/4_budget.html)).

**Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.** 2010 (<http://www.minfin39.ru/actual/budget2012.pdf>).

**Скобелев** П. 2010. Достанется всем: приоритетом бюджета 2011 г. останется социальная сфера // *Российская газета*. № 5245 (166) (<http://www.rg.ru/2010/07/29/budget11.html>).

**Уильямс** С. 2009. *Либеральные реформы при нелиберальном режиме*. — М.

**Яковлев** А.А. 2001. Структурные ограничения либеральных реформ в российской экономике // *Экономический журнал ВШЭ*. № 1.

**Bailey J., O'Connor R.** 1975. Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles // *Public Administration Review*. № 35.

**Bartle J.R.** (ed.) 2001. *Evolving Theories of Public Budgeting*. — Amsterdam.

**Eisenhower D.D.** 1963. *Mandates for Change: 1953—1956*. — N.Y.

**Gaidar** Ye. 1999. Lessons of the Russian Crisis for Transition Economies // *Finance and Development*. № 36 (2).

**Inman R.P.** 1979. The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretive Review // Mieszkowski P., Straszheim M. (eds.) *Current Issues of Urban Economics*. — Baltimore.

**Key V.O., Jr.** 1940. The Lack of a Budgetary Theory // *American Political Science Review*. № 34.

**Khan A., Hildreth W.B.** (eds.) 2002. *Budget Theory in the Public Sector*. — N.Y.

**Lavrov A., Litwack J.M., Sutherland D.** 2000. *Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case of Subnational Autonomy* (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/lavrov.pdf>).

- LeLoup** L. 1988. From Micro Budgeting to Macro Budgeting: Evolution in Theory and Practice // Rubin I. (ed.) *New Directions in Budget Theory*. — N.Y.
- Niskanen** W.A. 1989. The New Politics of the Budgetary Process // *Cato Journal*. Vol. 8. № 3.
- Patashnik** E.M. 2000. *Budgeting More, Deciding Less — Budget Politics and Social Policy* ([http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m0377/is\\_2000\\_Wntr/ai\\_58672901/?tag=content;coll1](http://findarticles.com/p/articles/mi_m0377/is_2000_Wntr/ai_58672901/?tag=content;coll1)).
- Rabin** J. (ed.) 1992. *Handbook of Public Budgeting*. — N.Y.
- Swain** J.W., Hartley C.J., Jr. 2001. Incrementalism: Old but Good? // Bartle J.R. (ed.) *Evolving Theories of Public Budgeting*. — Amsterdam.
- Turley** G. 2001. Taxation, Transition and the State: The Case of Russia // *National University of Ireland Galway, Department of Economics. Working Papers*. № 0052.
- White** J. 1985. Much Ado about Everything: Making Sense of Federal Budgeting // *Public Administration Review*. Vol. 45. № 5.
- White** J., Wildavski A. 1989. *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*. — Los Angeles.
- Wildavski** A. 1964. *The Politics of Budgetary Process*. — Boston.
- Wildavski** A. 1988. *The New Politics of the Budgetary Process*. — Glenview.
- Zhuravskaya** E.V. 2000. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style // *Journal of Public Economics*. Vol. 76. № 3 (<http://www.cefir.ru/ezhuravskaya/research/ZhuravskayaJPubEc2000.pdf>).