

Е.Д. БАЯНДИНА, аспирантка кафедры прикладной политологии
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики,
г. Москва, Кочновский проезд, 3
Электронный адрес: genibay@gmail.com

МИКРОУРОВЕНЬ И МАКРОУРОВЕНЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА: ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Различение макро- и микроуровней бюджетного процесса полезно при поиске ответа на вопрос, почему одни государства обладают сильной бюджетной системой с жесткой финансовой дисциплиной, а другие – слабой, подверженной давлению различных групп интересов. В данной статье этот подход будет продемонстрирован на примере бюджетной практики США и Российской Федерации.

Ключевые слова: государственное бюджетирование; бюджетный процесс; инкрементализм; макробюджетирование; микробюджетирование

Бюджетный процесс, или бюджетирование, в ходе которого формируется государственный финансовый план, называют «феноменом человеческого поведения в условиях государственности» [17, р. 4]. Во второй половине XX века этот феномен оказался в фокусе внимания государственных руководителей и политических ученых США, заинтересованных в исследо-

вании и преобразовании внутренних механизмов государственного управления. Таким образом, активно развивавшаяся теория бюджетирования неотрывно следовала за практикой бюджетной реформы, осмысляя и структурируя ее. В рамках этого процесса утвердилось различие понятий микробюджетирования и макробюджетирования, полезное в поиске ответа на вопрос, почему одни государства обладают сильной бюджетной системой с жесткой финансовой дисциплиной, а другие – слабой, подверженной давлению различных групп интересов [10, р. 18]. Эти два понятия, а также получивший распространение в академической среде взгляд на бюджетный процесс как на эволюцию от преимущественно первого к преимущественно второму станут предметом рассмотрения в первой части настоящей статьи. Вторая ее часть будет посвящена попытке использования опыта макробюджетирования в США в качестве ориентира для проводимых в настоящее время в России бюджетных и административных реформ.

Введение макроуровня в практику формирования бюджета. Начиная с 1960-х годов американские исследователи рассматривали в качестве основы теории бюджетного процесса систему индивидуальных мотиваций, формирующих процедуры составления расходной части государственного бюджета*. Наиболее продуктивным подходом к изучению бюджетирования представлялся его анализ как сферы принятия политических решений. Из года

* Ведущим исследователем в этом направлении, «Адамом Смитом бюджетного процесса», по утверждению В. Нисканена, признан Аарон Бернард Вилдавски (1930-1993), профессор университета Беркли, президент Американской ассоциации политической науки (1985-1986). В его монографии «Политика бюджетного процесса», изданной в 1964 г., впервые было предложено объяснение правил, которые формировали бюджетный процесс федерального уровня в США.

в год участники бюджетного процесса принимали три важнейших решения: сколько запросить средств? (этот вопрос решался в рамках исполнительной власти, точнее, отдельных ведомств); сколько рекомендовать израсходовать? (ответ на этот вопрос должно было дать профильное финансовое ведомство); сколько ассигновать? (этот вопрос решался в недрах законодательных органов и политических партий).

Поиск решений на эти вопросы осуществлялся в ходе переговорного процесса между акторами, которые играли в нем установленные роли. Исполнительные органы выступали «адвокатами» в попытке утвердить свои бюджеты и получить небольшую прибавку бюджетных средств. Подразделения Конгресса играли роль «попечителей», стремясь «защитить» государственную казну и сокращая поступившие запросы на финансирование [17, р. 18]. Переговоры велись между отдельными структурами, экспертами и специалистами среднего звена в исполнительной и законодательной власти, сосредотачиваясь на микроуровне бюджетного процесса. Итоговые параметры нового бюджета: объем доходов, расходов, бюджетного дефицита и долга – определялись как производная от прошлогодней материальной базы исполнительных органов, которая с каждым годом расширялась на 5-10%.

Описываемая система оказалась эмпирически верифицируемой и достаточно точно предсказывала изменение расходов бюджета на протяжении ряда лет [7; 8]. На основании этих положений была создана теория инкрементального бюджетирования (от *increment* – частичное изменение, постепенный рост), около двадцати лет доминировавшая на данном исследовательском поле.

При таком механизме формирования бюджета «снизу вверх» рост расходов не был ограничен никакими правилами и установлениями «сверху», никакими политическими решениями макроуровня. Итогом стал быстрый и неуправляемый рост бюджетного дефицита. Введение процедур макробюджетирования стало необходимым. «Дефицит спровоцировал кризис доверия по отношению к политическим лидерам (...). Члены Конгресса смотрели на попытки обуздать дефицит как на тест на профпригодность для политиков» [16, р. XVII]. На повестку дня встала бюджетная реформа, предусматривающая сокращение расходов, повышение качества финансового планирования, следование установленным национальным приоритетам и, следовательно, централизацию бюджетного процесса.

В течение 1980-х годов, в период президентства Р. Рейгана, предсказуемая система инкрементных бюджетных переговоров между акторами бюджетного процесса перестала существовать. Реформаторы в структуре исполнительной ветви власти запустили процесс изменений с целью сделать бюджетирование более рациональным и эффективным. В это время появились концепции планирования бюджетных программ, управления по целям (бюджетирование, направленное на результат), бюджетирование с нуля (составление расходной части бюджета с нуля, а не путем поправок к прошлогодним данным). Были внедрены фискальные нормы, направленные на пересмотр расходных полномочий государства, призванные ограничить рост запросов со стороны исполнительных органов и внедрить механизм планирования бюджета на несколько

лет вперед как инструмент контроля над расходами [14, р. 124]. Реформаторы со стороны Конгресса в 1974 г. провели закон, вводящий практику принятия основных решений по поводу бюджета на высшем государственном уровне. Были образованы два новых бюджетных комитета, полномочных утверждать показатели, формирующие основные параметры бюджета: объем доходов, расходов, дефицита, долга и функциональную структуру расходов.

Новые элементы бюджетного процесса далеко не сразу преобразовали традиционную систему законотворчества. Бюджетные комитеты встали во главе процесса принятия решений о налоговой и расходной политике, при этом оставаясь политически относительно слабыми. Новое законодательство не обуздало расходы в заметной мере и не сократило в одночасье государственный дефицит, превратившийся в проблему номер один политической жизни страны [12, р. 25]. Новые бюджетные комитеты были окрещены «суммирующей машиной», когда, вместо того чтобы ужесточить дисциплину в существовавших ранее комитетах, приспособили свои программные требования к существующему положению вещей [11]. В Конгрессе было ощутимо разочарование результатами бюджетной реформы. Резкая критика последовала из уст руководителя финансового ведомства при Р. Рейгане Д. Стокмана [15].

Однако множество процедурных и политических усовершенствований привело к постепенному укоренению макробюджетирования в законодательной власти. Дискуссионный закон 1985 года способствовал не только ежегодному сокращению расходов бюджета, но также пересматривал бюджетный процесс в целом. Движение к макробюджетированию привело к изменению структуры власти в Конгрессе. Лидеры Правительства и Сената теперь работали преимущественно с бюджетными комитетами, становившимися все более влиятельными. Введение пакетной формы законопроектов, объединяющей в единое целое ряд норм о налогах, расходах, долге, было безошибочным ходом для централизации бюджетных решений.

Переход в направлении макробюджетирования был замечен и в исполнительной власти, хотя такие бюджетные реформы, как планирование расходных программ, управление по целям и планирование с нуля, поначалу спровоцировали не слишком заметные изменения [12, р. 28-29].

Возглавляемая руководителем финансового ведомства Д. Стокманом, администрация Рейгана была вовлечена в беспрецедентный эксперимент по введению бюджетирования «сверху вниз» в рамках исполнительной власти.. Несмотря на то, что основная энергия Стокмана была направлена на изменение деятельности Конгресса, при помощи обновленного Административного и бюджетного управления атаке так же подверглись процедуры бюджетирования, применяемые правительственными агентствами. Многие ведомства, долгое время практиковавшие бюджетирование «снизу вверх», были ошеломлены новыми правилами игры. Вместо того, чтобы защищать свой бюджет и добиваться увеличения ассигнований, агентства пытались предупредить полное упразднение или сокращение их программ и штатов [12, р. 29].

Характерные различия между макро- и макробюджетированием представлены на схеме.

Различия между макро- и микробюджетированием

	Микробюджетирование	Макробюджетирование
Ключевые акторы	Комитеты и субкомитеты по ассигнованиям; Агентства, эксперты Административного и бюджетного управления	Бюджетные комитеты и партийные лидеры; Президент, штаб Белого дома, директор Административного и бюджетного управления
Тип законопроекта	Отдельные законопроекты	Бюджетные резолюции, пакетные налоговые и расходные программы
Фокус политики	Бюджеты агентств, программы, ежегодные частичные корректировки	Бюджетные показатели, многолетние проекты, бюджетные полномочия, отношение бюджета к ВВП, экономические прогнозы
Бюджетный процесс	Фрагментированный, «снизу вверх»	Централизованный, «сверху вниз»

В современной практике США действуют многочисленные элементы системы бюджетирования на макроуровне, позволяющие руководителям государства удерживать контроль над основными бюджетными показателями. Элементы микроуровня и макроуровня сосуществуют и взаимодействуют, образуя целостную систему формирования бюджета. Это различие, наблюдаемое в реальности, стало принятым подходом в научном анализе бюджетирования. Исследование акторов бюджетного процесса, их ролей и стратегий подразумевает микробюджетный подход. Однако акторы не вполне свободны в своих взаимодействиях, поскольку подчинены существующим, формальным и неформальным, правилам игры. Более отстраненный и системный взгляд на бюджетирование называют макробюджетным подходом, который является доминирующим в современных исследованиях бюджета [13, р. 23].

Концепция макробюджетирования основана лишь на одном, но весьма существенном различии в бюджетной практике. Не вдаваясь в подробности относительно того, какие именно решения принимаются, она сосредотачивается на вопросах, как и почему они принимаются. Концепция стала одним из этапов осмысления бюджетирования, открыв дорогу ряду иных теоретических построений, среди которых известны теория «бюджетирования в реальном времени» И. Рубин [13], организационные теории бюджетного процесса, различные политикокультурные толкования бюджета, концепции, основанные на теории рационального выбора и постмодернизме [9].

Опыт макробюджетирования в России. Еще двадцать лет назад в России, государстве с плановой экономикой, бюджетного процесса, в понимании развитых стран, не существовало. Бюджетная система РФ создавалась практически с чистого листа, и стремительное развитие в этой сфере не сопоставимо по темпу с эволюцией бюджетирования, например, в США.

Достижениями последних лет в сфере бюджетной политики эксперты считают введение формальных оснований для оценки эффективности бюджетных

расходов, бюджетирования, ориентированного на результат, трехлетнего планирования бюджета, перехода от финансирования сети к финансированию услуг, программного бюджета [2]. В мае 2010 года правительство заявило об изменении механизма формирования бюджета, что означает переход к формированию бюджета по программному принципу, на основе более 40 госпрограмм^{**}. Тем не менее эксперты считают, что большинство нововведений до сих пор имеют слишком неопределенные области применения, что приводит к принятию концепций и программ, слабо связанных между собой, к распылению усилий реформаторов и ресурсов и, в конечном счете, к падению вплоть до нуля темпов их реализации [3, с. 204]. Кроме того, необходимость введения новых механизмов, нацеленных на прозрачность и эффективность управленческих решений, осознается лишь узкими кругами в рамках государственного аппарата. Наталкиваясь на сопротивление, реформы приобретают непоследовательный и отрывочный характер. Разумеется, переход не может произойти в одночасье, однако эксперты высказывают серьезные опасения относительно верности тенденций в российской бюджетной политике.

Президент «Альфа-банка» П. Авен заявил, что российский бюджет все больше напоминает о последних годах перед распадом Советского Союза. Финансирование соцпрограмм увеличило госрасходы до 38% ВВП. В 2011 году на них будет потрачено 3 трлн руб. (27,7% расходов бюджета), на оборону – 1,5 трлн (14,1%). В 2013 году эти показатели возрастут до 3,5 трлн руб. (28,2%) и 2,1 трлн (16,4%). Тем временем пороговая цена нефти, при которой правительство может сбалансировать бюджет с учетом нефтяных доходов, превышает 100 долл. за баррель, против 20-30 долл. за баррель, как было до 2007 г. [4].

В 1990-е годы Россия прошла путь структурирования и сокращения социальных обязательств попутно с формированием основ рыночной экономики, что потребовало принятия ряда непопулярных решений на макроуровне бюджетного процесса. Однако сейчас государство уверенно движется в обратном направлении – в сторону все большего количества расходов на финансирование текущих затрат в сфере социального обеспечения и национальной обороны. В случае России расширение расходной части бюджета происходит не на микроуровне, не в результате переговоров множества акторов и в отсутствие правил, определяющих итоговые параметры бюджета, а на высшем уровне принятия решений.

До сих пор это движение происходило в условиях сокращения государственного долга Российской Федерации, объем которого сегодня существенно меньший, чем у многих развитых стран. В более сложной позиции оказались ряд субъектов РФ, в период экономического роста нарастивших значительные объемы внутреннего и внешнего долга^{***}, который по многим позициям продолжает увеличиваться (см. таблицу).

^{**} Первоначально предполагалось, что по новым принципам будет сформирован бюджет 2012 г., однако эта мера отложена до 2013 г.

^{***} Данные Министерства финансов РФ по состоянию на 1 мая 2011 г.

Регионы РФ	Сумма долга, млн руб.	Удельный вес к налоговым и неналоговым доходам 2010 г., %
Республика Мордовия	15 943	115,3
Северная Осетия-Алания	5 183	71,5
Республика Татарстан	73 585	65,6
Астраханская область	13 056	61,1
Костромская область	7 963	60,1
Московская область	125 001	42
Нижегородская область	28 557	32,3
Самарская область	29 197	30,8
г. Москва	314 198	28,9
Пермский край	968	1,12

С другой стороны, несмотря на то, что бюджетные реформы в России 2000-х годов привели к ограничению финансовых и политических возможностей регионов, именно за ними некоторые исследователи признают наличие потенциала модернизации, называя их «источником социально-экономической динамики» [6, с. 237-239]. Именно в регионах можно найти позитивные примеры управления бюджетным процессом на макроуровне.

В частности, незначительный размер государственного долга в Пермском крае является следствием консервативных мер, принятых руководством края во второй половине 2000-х гг. Ограничение роста бюджетных расходов было установлено на уровне главных распорядителей бюджетных средств путем фиксации существующего уровня расходов в качестве «потолка». Бюджетные расходы были разделены на несколько категорий, что позволило региону регулировать объем своих обязательств в период экономического кризиса 2008-2009 гг., сокращая инвестиционную составляющую бюджета. Кроме того, в регионе установлена связь между бюджетным планом и задачами государственного управления [3], принят так называемый «управленческий бюджет», что также определяет характер бюджетного процесса, - ограничительные рамки для его участников****. Как и во многих странах, осуществивших бюджетные реформы, данные преобразования были проведены в едином комплексе административных мер, носящих характерные черты нового государственного менеджмента (new public management) [1].

Практика макробюджетирования показывает, что в развитых странах накоплен и отрицательный опыт, принимались нерациональные решения, вызвавшие дисфункцию бюджетного и вместе с ним политического процесса, способствовавшие появлению колоссальных бюджетных дефицитов и накоплению государственных задолженностей. Сегодня российское государство обладает возможностью контролировать изменение объема своих обязательств и в этом смысле получает шанс использовать имеющийся опыт в лучшей стартовой позиции. Переход к установленным «сверху» правилам формирования

**** Задача установления связи между целями правительства России и бюджетными ассигнованиями поставлена в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2011-2013 гг. и Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.

финансовых планов государства, не отменяющий возможности поиска эффективных решений на микроуровне бюджетного процесса, может стать ориентиром при проведении реформ.

Правительство, намеренное установить контроль над своими расходами и обязательствами, должно обладать способностью придавать отвлеченным фискальным нормам форму конкретных задач и показателей для ведомств и отраслей, а также пересматривать программы и планы расходов в свете этих задач. В то же время некоторые установленные «сверху» нормы должны предусматривать не столько достижение определенных целей правительства, сколько оказывать влияние на различные группы (исполнительные органы власти, группы интересов, социальные группы), ограничивая их ожидания финансовой поддержки от государства [14, p. 126].

Список литературы

1. Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 157-166.
2. Курляндская Г.В. Основные позитивные достижения в сфере бюджетной политики и межбюджетных отношений в Российской Федерации в период 2000-2010 гг. [Электронный ресурс]: выступление на конф. «Рубеж десятилетий: итоги и перспективы. Взгляд со стороны независимых центров экономического анализа». Москва, 1 окт. 2010 г. URL: http://www.aret.ru/files/2066/Kurlyandskaya_GV%202010-10-01.pdf (дата обращения: 06.03.2011).
3. Решетников М.Г. Бюджетирование по результатам: взгляд из одного региона // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 204-208.
4. Чечель А., Шолохов Д. Дорога к пропасти // Ведомости. 2010. № 230 (2748). URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/251170/doroga_k_propasti (дата обращения: 06.03.2011).
5. Чиркунов О.А. Технология государственного управления: делегирование полномочий // Государственная служба. 2011. № 2. С. 13-16.
6. Яковлев А.А. Агенты модернизации. М., 2007.
7. Evolving theories of public budgeting. Bartle J. R. (ed.). JAI Press Inc., 2001.
8. Davis M., Dempster M., Wildavsky A. A theory of the budgetary process // American Political Science Review. 1966. № 60 (9). P. 529-547.
9. Davis M., Dempster M., Wildavsky A. On the process of budgeting: an empirical study of congressional appropriations // Papers on Non-Market Decision Making. 1966. № 1. P. 63-132.
10. Guess G.M., LeLoup L. Comparative public budgeting: Global perspectives on taxing and spending. Albany: State University of New York Press, 2010.
11. Ippolito D. Congressional spending. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1981.
12. LeLoup L. From micro budgeting to macro budgeting: Evolution in theory and practice // New Directions in Budget Theory. Rubin I. (ed.). Albany, N.Y., SUNY Press, 1988. P. 19-42.

13. *Rubin I.* The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing. New Jersey., 1990.
14. *Schick A.* Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies // *Public Administration Review*. 1986. № 46 (2). P. 124-134.
15. *Stockman D. A.* Triumph of Politics: how the Reagan revolution failed. Harper & Row, 1986.
16. *White J. and Wildavsky A.* The Deficit and the Public Interest: the Search for Responsible budgeting in the 1980s. University of California Press, 1989.
17. *Wildavsky A.* The Politics of Budgetary Process. Boston: Little, Brown & Co, 1964.