



005018495

На правах рукописи

Баяндина Евгения Дмитриевна

**Политические аспекты бюджетного процесса
субъектов РФ**

Специальность 23.00.02

Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

12 АПР 2012

Москва
2012

Работа выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

Научный руководитель: Доктор философских наук, профессор
Ледаев Валерий Георгиевич

Официальные оппоненты: Доктор политических наук, профессор
кафедры сравнительной политологии
факультета политологии Московского
государственного института
международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской
Федерации
Бусыгина Ирина Марковна

Кандидат политических наук, научный
сотрудник Института философии и права
Уральского отделения Российской академии
наук
Витковская Татьяна Борисовна

Ведущая организация: Институт научной информации по
общественным наукам Российской
академии наук

Защита состоится « 25 » апреля 2012 года в 15:30 на заседании
диссертационного совета по политическим наукам Д 212.048.08 в
Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики»
по адресу: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, аудитория 309.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Национального
исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Автореферат разослан «23» марта 2012 года

Ученый секретарь
Диссертационного совета



Доктор исторических наук,
профессор **Орлов И.Б.**

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Традиционный взгляд экономической или юридической науки на государственное бюджетирование предполагает в нем качества рациональности и политической нейтральности. Тем не менее, это представление является весьма ограниченным. В политологическом исследовании бюджет может быть рассмотрен как ориентир в контекстном анализе отдельных политических курсов и политического процесса в целом, как источник релевантной информации о поведении политических акторов, эволюции институтов и отношений между ними. Политологические концепции бюджета ставят в центр внимания систему политических и социальных мотиваций, структурирующих бюджетный процесс в государстве.

В отечественной политической науке такое понимание бюджета до сих пор не получило широкого распространения. Периферийность связанных с бюджетом исследовательских вопросов обусловлена, прежде всего, тем, что общественные финансы остаются предметом сложных исследований, требующих серьезной экономической и математической подготовки. Однако даже те концепции, которые фактически оставляют финансовые расчеты в стороне и широко используются в политической науке как, например, теория инкрементального бюджетирования, не применяются для изучения российского бюджетного процесса, что вряд ли можно считать оправданным с научной и практической точки зрения.

Проблематизация бюджета российского государства как политического явления, рассмотрение решений по распоряжению государственными финансами в связи с политическим процессом, апробация западных концепций на российском материале, способствующая как уточнению концептуального аппарата, так и развитию представлений о содержании российского политического процесса, составляет *научную актуальность* данной работы. Исследование политических решений в бюджете российских регионов

способно содействовать решению задачи установления приоритетов в реализации эффективных действий различных субъектов политики, что делает данную работу *актуальной в перспективе политической практики*.

Что собой представляет бюджет в контексте политики, как он формируется, благодаря каким механизмам и субъектам власти? Какие политические решения определяют облик бюджета? Насколько унифицированными или разнообразными предстают сегодня политические практики формирования бюджета в Российской Федерации? Эти вопросы остаются крайне актуальными, в частности, для исследований российских регионов, что определило выбор проблематики диссертационной работы.

Степень разработанности проблемы. Исследования, привлеченные для проведения данной работы, можно разделить на следующие группы:

- экономические исследования государственных финансов и экономики общественного сектора;
- политические теории государственного бюджетирования;
- исследования распределения политической власти в обществе;
- исследования бюджетной политики, межбюджетных отношений и бюджетного федерализма в России;
- исследования российских регионов, региональных политических элит, режимов и процессов.

Экономические исследования государственных финансов и экономики общественного сектора, как правило, демонстрируют нормативный подход к вопросам соотношения государства и рынка, проблемам налогообложения и финансирования расходных программ, изучению общественных благ и механизмов общественного выбора. Авторами классических работ, идеи которых были востребованы в настоящем исследовании, являются С. Браун и П. Джексон, Дж. Каллис и П. Джонс, Р. Масгрейв, Дж. Стиглиц, Д. Хайман¹.

¹ Brown C.V., Jackson P.M. Public sector economics. 4th ed. Oxford, 1990. Cullis J., Jones P. Public sector and public choice. Analytical perspective. Oxford, 1988. Musgrave R. The theory of public finance. New York, 1959. Stiglitz J.E.,

Проблемы обоснованности и эффективности налоговой политики и программ государственных расходов, качество финансового менеджмента стали предметом внимания российских исследователей и публичных политиков (М.П. Афанасьев, В.С. Занадворов, М.Г. Колосницына, Р.М. Нуреев, Л.И. Якобсон, В.П. Горегляд, А. Н. Илларионов, А.Л. Кудрин²).

Авторы работ, посвященных *политическим теориям бюджета и отдельным концептуальным подходам к государственному бюджетированию*, ставят своей задачей поиск ответа на вопрос «как в реальности формируется бюджет» и отвечают на него, учитывая связь бюджетного процесса с политическим (А. Вилдавски, Р. Фенно, Дж. Уайт, И. Рабен, А. Шик³). Базовой для осмысления политических оснований бюджетного процесса является монография Р. Ли и Ф. Джойса⁴. Не менее значимы сборники работ, призванные структурировать методологию и направления развития современной политической теории государственного бюджетирования⁵.

Отдельную группу следует выделить исследования *распределения политической власти* в городских сообществах, в которых разрабатываются проблемы взаимоотношений различных акторов по наиболее важным вопросам городской политики: утверждения социально-экономической стратегии,

Economics of the public sector. 3th ed. New York, 2000. Hуman D.N. Public Finance: a contemporary application of theory to policy. 3rd ed. Hinsdale, Illinois, 1990.

² Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов. М., 2007. Занадворов В.С., Колосницына М.Г. Экономическая теория государственных финансов. М., 2006. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора: курс лекций. М., 2005. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М., 2000. Горегляд В.П. Бюджетная система и экономический потенциал страны // Вопросы экономики. 2002. №4. С. 67-77. Илларионов А.Н. Эффективность бюджетной политики в России 1994-1997гг. // Вопросы экономики. - 1998. №2. С. 22-36. Кудрин А.Л. Бюджетная политика и глобализация. М., 2008.

³ Wildavsky A. The politics of the budgetary process. Boston, 1964. Wildavsky A. Political implications of budgetary reform // Public administration review. 1961. Vol. 21. №4. P. 183-190. White J., Wildavsky A. The deficit and the public interest: the search for responsible budgeting in the 1980s. Berkeley, Los Angeles, 1989. Fenno R.C. The power of the purse. Boston, 1965. White J. Much ado about everything: making sense of federal budgeting // Public administration review. 1985. Vol. 45. №5. P. 623-630. White J. (Almost) nothing new under the sun: why the work of budgeting remains incremental // Public budgeting and finance. 1994. №14. P. 113-134. Rubin I. The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing. Washington, D.C., 2005. Schick A. Systems politics and systems budgeting // Public administration review. 1969. Vol. 29. №2. P. 137-151. Schick A. From the old politics of budgeting to the new // Public budgeting and finance. 1994. №14. P. 135-144.

⁴ Lee R.D., Joyce P.G. Public budgeting systems. Sudbury, Massachusetts, 2007.

⁵ Handbook of public budgeting / Rabin J. (ed.). New York, 1992. Budget theory in the public sector / Khan A., Hildreth W.B. (eds.). Westport, Connecticut, 2002. Evolving theories of public budgeting / Bartle J.R. (ed.). Bingley, 2002. New directions in budget theory / Rubin I. (ed.). Albany, New York, 1988.

механизмов ее финансирования, приоритетов распределения общественных ресурсов. Данные исследования не только близки тематике настоящей работы, но и помогают определить границы применимости западных теорий бюджетирования в иных политических условиях. Концептуальные основания проблемы распределения власти и возможности применения существующих концепций к российским реалиям исследованы в работах В.Г. Ледяева⁶.

Важную группу работ составляют исследования, посвященные *бюджетной политике, межбюджетным отношениям и бюджетному федерализму в России*, тематике, весьма актуальной в российской политической науке и практике (Н. Бикалова, О. Богачева, Е. Журавская, А. Лавров, В. Лексин, А. Швецов, Н. Петров, К. Росс, Л. Смирнягин, С. Солник, И. Трунин). Политическое измерение вопроса распределения ресурсов и полномочий между уровнями власти остается весьма дискуссионным в РФ в свете тенденций централизации и децентрализации, о чем свидетельствуют работы И.М. Бусыгиной, Р.Ф. Туrowsкого⁷.

Изучение бюджетного процесса в субъектах РФ является значимым направлением в работах исследователей Европейского университета в Санкт-Петербурге. Следует выделить монографию А.С. Ширикова, осуществившего анализ разделения властей в бюджетном процессе российских регионов⁸.

Следующая группа представлена исследованиями *российских регионов, региональных политических элит, режимов и процессов*. Проблемы мотиваций и стратегий представителей власти, взаимодействия региональных элит

⁶ Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М., 2001. Ледяев В.Г. Эмпирические исследования власти в городских сообществах: проблемное поле // Политическая наука, 2011. № 3. С. 34-50. Ледяев В.Г. Концептуальные основания эмпирического исследования власти // Политическая концептология. 2011. № 4. С. 50-65. Ледяев В.Г. Изучение власти в городских сообществах: основные этапы и модели исследования // Неприкосновенный запас. 2010. №2. С. 23-51.

⁷ Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. М., 2006. Туrowsкий Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006. Туrowsкий Р.Ф. Центр и регионы. Проблемы политических отношений. М., 2006.

⁸ Шириков А.С. Анатомия бездействия: политические институты и конфликты в бюджетном процессе регионов России. СПб., 2010. Стародубцев А.В. Политическая лояльность или экономическая эффективность? Факторы распределения межбюджетных трансфертов в России // Пути модернизации: траектории, развилки, тупики. М., 2010. С. 325-351.

рассматриваются Н.Ю. Лапиной и А.Е. Чириковой⁹. Тематика экономического и политического неравенства российских регионов и его влияния на социально-экономическую и бюджетную политику региональных властей разрабатывается Н.В. Зубаревич¹⁰. Анализ важных аспектов, связанных с развитием региональных элит и политических режимов, проведен в работах М.Н. Афанасьева, О.В. Гаман-Голутвиной, В.Я. Гельмана, С.И.Рыженкова, М. Бри, А.В. Дуки, А.С. Кузьмина, Н.Дж. Мелвина, В.Д. Нечаева, А.К. Магомедова, А.Ю. Мельвиля, А. Н. Олейника, Э.А. Паина, Н.В. Петрова, А.С. Титкова¹¹.

Важная для понимания контекста российских политических процессов, модернизации и предпосылок реформ информация содержится в научных работах таких авторов как Т.Б. Витковская, А.Ю. Зудин, Ю.А. Нисневич, В.А. Касамара, М.Ю. Урнов, О.Ф. Шабров, А.А. Яковлев¹².

⁹ Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М., 1999. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М., 2000. Лапина Н.Ю. Российская политическая трансформация в региональном измерении // Власть, государство и элиты в современном обществе. Пермь, 2005. С. 102-112. Лапина Н.Ю. Российский политический режим: оценки и интерпретации // Мировая экономика и международные отношения. 2009. №6. С. 17-30. Чирикова А.Е. Региональные элиты России. М., 2010. Чирикова А.Е. Вертикаль власти в оценках региональных элит: динамика перемен // Политические исследования. 2008. №6. С. 98-112.

¹⁰ Зубаревич Н.В. Воздействие глобализации на развитие регионов России // Российские регионы в мировом пространстве. Между глобализацией и протекционизмом. Н.Новгород, 2002. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М., 2010.

¹¹ Афанасьев М.Н. Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Политические исследования. 1994. №6. С. 59-66. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 2000. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 2006. Россия регионов: трансформация политических режимов / Гельман В., Рыженков С., Бри М. (ред.). М., 2000. Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Политические исследования. 1998. №1. С. 87-105. Gel'man V., Ryzhenkov S. Local regimes, sub-national governance and the 'power vertical' in contemporary Russia // Europe-Asia Studies. 2011. Vol. 63. № 3. P. 449-465. Региональные элиты Северо-Запада / Дука А.В. (ред.). СПб, 2001. Кузьмин А.С., Мелвин Н.Дж., Нечаев В.Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Политические исследования. 2002. №3. С. 142-155. Магомедов А.К. Мистерия регионализма. Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» (сравнительный анализ на примере республик и областей Поволжья). М., 2000. Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе / Мельвил А.Ю. (ред.). М., 1999. Олейник А.Н. Рынок как механизм воспроизводства власти // Pro et Contra. 2008. Т. 12. №2-3. С. 88-106. Пайн Э.А. Федерализм и сепаратизм в России: мифы и реальность // Космополис. 2003. №1. С. 39-58. Титков А.С. Модели развития региональных политических элит // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе. М., 1999. Петров Н.В., Титков А.С. Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. М., 2010.

¹² Витковская Т.Б. Локальная политическая элита современной России: характерные особенности и трансформации // Политическая наука. 2008. №3. С.61-74. Зудин А.Ю. Распределение источников влияния на принятие властных решений // Ежегодный доклад ИнОП. М., 2009. Нисневич Ю.А. Трансформации института государства в условиях постиндустриального развития // Политика. 2011. № 2. С. 175-185. Урнов М.Ю., Касамара В.А. Либеральная идеология и либеральные ценности в современной России // Современная Россия: вызовы и ответы. М., 2005. С. 129-237. Шабров О.Ф. Бюджет России как концентрированное выражение корпоративизма // Идеология и структура федерального бюджета России как отражение ее социально-

Таким образом, к настоящему времени политическая наука располагает комплексом исследований, сформировавших теоретические подходы к изучению бюджетного процесса, и значительным количеством работ, посвященных всестороннему исследованию российских регионов. Тем не менее, политические аспекты бюджетного процесса в субъектах РФ до сих пор не получили должного освещения в научной литературе.

Цель настоящего исследования – выявить и раскрыть политические аспекты бюджетного процесса субъектов РФ в 2000-е годы.

Достижение цели потребует решения следующих задач:

- Определить концептуальные основания политологического исследования бюджетного процесса, рассмотреть теорию инкрементального бюджетирования как основу исследования бюджетного процесса, в том числе, в субъектах РФ;
- Охарактеризовать политические решения федерального уровня, определяющие условия, в которых осуществляется бюджетный процесс российских регионов;
- Рассмотреть структуру основных акторов бюджетного процесса в субъектах РФ, систематизировать ограничения и возможности действий региональных властей в бюджетном процессе в 2000-е гг.;
- Выявить специфику политических практик и взаимодействия политических акторов в региональном бюджетном процессе на примере трех субъектов РФ;
- Провести их оценку на основе положений теории инкрементального бюджетирования и эмпирических данных, полученных в ходе интервью с акторами, непосредственно включенными в бюджетный процесс федерального и регионального уровней.

Объектом исследования является бюджетный процесс в субъектах РФ.

Предметом исследования выступают политические аспекты бюджетного процесса.

Эмпирическую базу работы составляют несколько групп источников.

Во-первых, это законодательные акты и нормативные документы, регламентирующие бюджетный процесс в РФ и ее субъектах, а также конкретные законы о бюджете федерального и регионального уровней. Кроме того, основополагающими для данного исследования являются различные документы программного характера, такие как Бюджетное послание Президента РФ и глав регионов о бюджетной политике или федеральные и региональные программы реформирования общественных финансов и межбюджетных отношений.

Во-вторых, это неформализованные экспертные интервью с участниками бюджетного процесса федерального и регионального уровней, с представителями региональных элит и экспертами разнообразного профиля. В интервью, проведенных летом 2007 года, в сентябре 2009 года, декабре 2010 года, июле 2011 года, на условиях анонимности были опрошены 34 эксперта. Благодаря сложным траекториям их карьер большинство экспертов обладают богатым политическим опытом, связанным с бюджетированием. Среди респондентов – члены Федерального Собрания РФ, руководители подразделений Министерства финансов РФ, представитель Министерства регионального развития РФ, Счетной палаты РФ, губернаторы, руководители региональных финансовых органов, представители исполнительных органов власти субъектов РФ, депутаты представительных органов субъектов РФ, сотрудники аппаратов региональных представительных органов, главы муниципальных образований, эксперты-политологи и экономисты.

В-третьих, в работе использовалась информация, представленная в статистических материалах (Госкомстат, Казначейство РФ), публикациях электронных и печатных СМИ.

Теоретические и методологические основания диссертации.

Важнейшим теоретическим основанием данного исследования являются политические теории бюджетного процесса, в частности, теория инкрементального бюджетирования и концепции, созданные на ее основе.

В работе использован неонституциональный подход, позволяющий выявить особенности формирования политических и бюджетных институтов. С этой точки зрения бюджет рассматривается в работе как формальный институт, связанный с распределением власти, влияющий на выработку политической стратегии и формирование политических интересов различных социальных групп. Формальные процедуры составления бюджета неизбежно дополняются неформальными, латентными практиками, что способствует выполнению его функции как точки социального и политического равновесия.

Научная новизна исследования:

- Сформулированы концептуальные основания политологического исследования бюджетного процесса и рассмотрены возможности применения теории инкрементального бюджетирования при изучении бюджетного процесса в субъектах РФ;

- Выявлены три актуальных для российского бюджетного процесса политических аспекта: бюджетная реформа, регулирование уровня бюджетных расходов, межбюджетные отношения. Принятие решений в этих сферах определяет основные содержательные черты бюджетного процесса и формирует пространство выбора стратегий для политических акторов. Согласно выделенным политическим аспектам структурированы формальные и неформальные нормы федерального бюджетного процесса, оказывающие влияние на бюджетный процесс в субъектах Федерации;

- Рассмотрена структура основных политических акторов регионального бюджетного процесса, проведена оценка возможностей российских региональных властей в принятии самостоятельных политических решений по поводу бюджета и ограничений их свободы;

- Раскрыто разнообразие политических практик и моделей регионального бюджетного процесса, порождаемое выбором приоритетов и стратегий региональными элитами;

- На основании материалов экспертных интервью с участниками бюджетного процесса показано, что бюджетный процесс в субъектах РФ и в России в целом можно оценивать с точки зрения перспектив взаимоотношений политических акторов.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Ряд элементов теорий бюджетного процесса, разработанных в политической науке на базе материалов США, как показала проведенная работа, могут стать теоретической основой исследований российского федерального и регионального бюджетного процесса в том случае, если будут учтены особенности структуры власти в политической практике РФ и США. В частности, ориентиром при изучении и оценке политических аспектов бюджетного процесса в России могут служить теории инкрементального бюджетирования и микро-макробюджетирования.

2. Важнейшей характеристикой федерального бюджетного процесса в РФ, оказывающей влияние на бюджетирование в субъектах, является инкрементальный, по сути, неосмысленный процесс принятия финансовых решений. Источником инкрементализма является не политическая конкуренция многих групп интересов, как в политической практике некоторых западных стран, но монополия на власть, а также возможность тратить бюджетные средства, полученные благодаря мировой конъюнктуре на энергоносители. Несистемные попытки проведения бюджетной реформы, слабый контроль над ростом бюджетных расходов и лишь частичная формализация межбюджетных отношений оказывают негативное влияние на стратегическую устойчивость политической системы.

3. Несмотря на общепризнанную тенденцию централизации политического процесса в современной России, региональные органы власти по-прежнему располагают инструментарием для того, чтобы самостоятельно определять масштаб и степень интенсивности многих федеральных новаций и реформ. В частности, при наблюдаемой извне унификации бюджетных правил на территории страны в 2000-е годы и внешней процедурной схожести содержание бюджетного процесса в регионах существенно различается. Важнейшие предпосылки этих различий заложены именно в политическом пространстве и связаны с процессом принятия политических решений, причем не только внутри региона, но и во взаимоотношениях региональных властей с федеральным центром.

4. Одним из важнейших участников регионального бюджетного процесса остается федеральный уровень власти. Влияние Центра на субнациональный бюджетный процесс и бюджетную политику может проявляться в изменениях формальных норм бюджетного процесса и декларировании стратегических целей. Однако нередко влияние Центра характеризуется как неформальное вмешательство в дела регионов, находящееся в противоречии с установленными законом правилами распределения ответственности, ресурсов и полномочий. В значительной степени неформальными остаются процессы распределения финансового ресурса Федерации между ее субъектами.

5. Конкуренция за финансовый ресурс Федерации стала стержнем взаимоотношений между федеральным и региональным уровнями власти. Получение финансирования из федерального центра является общей и абсолютной ценностью для политических элит региона. Поскольку реализация этой ценности во многом зависит от лоббистских способностей губернатора и исполнительной власти, их ресурсы влияния на других региональных акторов возрастают многократно. Неформальные финансовые отношения между Центром и регионами таким образом

способствуют монополизации власти в региональном политическом процессе.

6. Существующий уровень независимости в проведении собственной бюджетной политики позволяет регионам выстраивать либо мини-вертикаль власти по аналогии с той, нижним основанием которой они являются сами, и удерживать за собой право принимать произвольные финансовые решения, либо формировать иную модель бюджетной политики и бюджетного процесса, основываясь на собственном видении целей развития и адекватности применяемых для их достижения финансовых инструментов. Второй подход возможен только благодаря доминирующему положению губернатора и его команды в процессе распоряжения региональными финансами и в политическом процессе в целом. Вариативность реализуемых на практике моделей также обусловлена различиями в идеологических предпочтениях глав регионов.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты исследования могут быть использованы для дальнейшей разработки теоретических вопросов бюджетного процесса на российском материале. Поскольку работа поднимает вопросы взаимоотношений акторов политики «по вертикали» и «по горизонтали», ее выводы способны внести вклад в дискуссию о проблемах бюджетного федерализма и качестве политического управления в регионах России.

Материалы исследования также могут быть востребованы при выработке решений в государственной бюджетной политике и оптимизации процедур, применяемых в бюджетном процессе. Выводы и отдельные фрагменты исследования могут использоваться при разработке учебных курсов по политической регионалистике, государственному и муниципальному управлению.

Апробация работы. Основные положения и выводы, а также отдельные аспекты проблематики диссертации изложены автором в докладах и выступлениях на конференциях (Пятый всероссийский конгресс политологов, 2009, Москва; Вторая всероссийская заочная научно-практическая конференция «Политист», 2011, Екатеринбург; Четвертая Всероссийская ассамблея молодых политологов, 2011, Пермь), в 8 научных публикациях, а также публицистических материалах.

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, первой главы, посвященной концептуальным основаниям исследования, второй главы, сосредотачивающей внимание на разнообразии политических практик в бюджетном процессе субъектов РФ, третьей главы, рассматривающей примеры бюджетного процесса в трех субъектах, заключения, списка источников и литературы, приложений.

II. Основное содержание диссертации

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются объект и предмет, цель и задачи работы, характеризуется степень научной разработанности проблемы, излагается источниковая и теоретико-методологическая база, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования.

В **первой главе «Бюджетный процесс как предмет политологического исследования»** проводится операционализация основных используемых в работе понятий, рассматриваются теоретические подходы к анализу государственного бюджетного процесса, выработанные в рамках политической науки.

Первый параграф **«Бюджет в политике и политика в бюджете: основные понятия»** посвящен определению важнейших категорий бюджетной проблематики в контексте политологического исследования.

В параграфе приводится определение понятий «бюджет», «бюджетный процесс», «бюджетная политика», формулируется ряд отличий государственного бюджетирования от бюджетирования индивидуального и коммерческого: высокий уровень децентрализации, проблема несоответствия плательщика и распорядителя денежных средств, подотчетность, публичность и наличие системы легальных норм.

Далее в тексте рассматриваются четыре проблемы, которые формируют смысловую структуру государственного бюджетирования как политического феномена. Во-первых, это *роль правительства и масштаб государственного сектора*. Бюджет отражает общественный консенсус по поводу масштаба полномочий и обязанностей государства, политический выбор, в соответствии с которым правительство делает нечто или нечто не делает. Во-вторых, это *альтернативный выбор целей и приоритетов*. В рамках бюджетной системы осуществляется выбор целей и средств их достижения. Политическое в бюджете проистекает из альтернативности выбора, из попытки удовлетворить все конкурирующие потребности общества, а если это оказывается невозможным, - выбрать те из них, которые будут удовлетворены, или определить степень их приоритетности. В-третьих, это *баланс интересов различных групп и перераспределение ресурсов*. Бюджет дает основу для заключений о том, кому выгодны те или иные решения. Классический вопрос Г. Лассуэлла «кто получает что, когда и как» может рассматриваться в разрезе взаимоотношений органов власти, отдельных акторов, классов, социальных групп или групп интересов. В-четвертых, бюджет является мощным инструментом *подотчетности правительства* гражданам. Он отражает связь между предпочтениями граждан и результатами работы правительства, а потому становится действенным механизмом демократического контроля и фокусом общественных дискуссий о деятельности правительств.

Во втором параграфе «*Политические акторы в бюджетном процессе*» рассмотрена типичная структура влияний на процесс и результаты

бюджетирования. В фокусе внимания находятся индивидуальные стратегии политических акторов в сфере бюджета, используемые ими для достижения поставленных целей. Бюрократия и парламент, политические лидеры, группы интересов и население нередко заинтересованы в снижении налоговой нагрузки и утверждении новых расходов, а потому становятся силой, разбалансирующей доходы и расходы бюджета. Тем не менее, каждый из этих акторов может обладать мотивами, предопределяющими выбор иных стратегий. Финансовое ведомство не всегда, но как правило, особенно при условии существования некоторой автономии, стоит на позиции сохранения бюджетного баланса, и по этой причине оппонирует популярным решениям.

В разные периоды времени акторы обладают различным объемом влияния на бюджетный процесс. Их конкурирующие цели и интересы создают некий динамический баланс, закрепленный в «правилах игры» бюджетного процесса и итоговых законах о бюджете на очередной финансовый год.

Третий параграф «Теоретико-методологический подход к исследованию бюджетного процесса» посвящен определению теоретических оснований анализа бюджетного процесса и рассмотрению политологических концепций, применимых для изучения ситуации в субъектах РФ.

Теория *инкрементального бюджетирования* создана исследователями федерального бюджетного процесса в США в 1960-х гг. Приверженцы теории (А. Вилдавски, Р. Фенно, Дж. Уайт) полагали, что изменения в бюджете происходят в ходе переговоров множества заинтересованных политических акторов, и потому, как правило, носят эволюционный и иррациональный характер. Бюджет «равномерно распределяет разочарования» между всеми сторонами, участвующими в переговорах и достигающими компромисса, и в этом качестве отражает плюралистические ценности политической системы Соединенных Штатов.

В 1980-х гг. изменившиеся экономические условия предопределили преобразование баланса политических сил, переход к более контролируемым

формам бюджетного процесса и создание теорий, предлагающих объяснение новых правил в сфере бюджета. Так, *теория микро-макробюджетирования* (Л. ЛеЛауп) прослеживает зависимость между наличием сильной бюджетной системы с жесткой финансовой дисциплиной и механизмом утверждения бюджетных норм преимущественно на высшем уровне принятия государственных решений. Слабым, действующим в соответствии с правилом инкрементализма и подверженным давлению различных групп бюджетным системам соответствует процесс принятия решений на микроуровне, в ходе взаимодействия множества акторов.

Для проведения оценки конкретных случаев автор работы предлагает критерии, находящиеся в основе типологизации бюджетного процесса в указанных теориях: критерий рационализации существующих «правил игры» и критерий плюралистичности бюджетного процесса. Критерий рационализации относится к степени формализации правил бюджетного процесса, степени их соответствия принципам экономической эффективности и политической целесообразности. Понятие плюралистичности необходимо, чтобы оценить характер бюджетного процесса в соответствии с шириной круга эффективно воздействующих на него акторов. При помощи данных критериев выделены четыре абстрактные модели бюджетного процесса: «модель благонамеренного деспота» (моноцентричный рационализированный процесс), «модель представительства интересов» (полицентричный рационализированный процесс), «модель произвола» (моноцентричный инкрементальный процесс), «модель договоренностей» (полицентричный инкрементальный процесс).

В четвертом параграфе «**Принятие политических решений в бюджетном процессе РФ**» выделяются три этапа становления бюджетного процесса в России. Хронологические рамки *первого периода*, для которого был характерен неформализованный и слабо рационализированный бюджетный процесс, – со времени распада Советского Союза до 1998-2000 годов. *Второй период* (2000-2006 гг.) начался с введением в действие ряда основополагающих

нормативных актов в бюджетно-налоговой сфере и запуском процесса сосредоточения принятия решений на уровне федерального центра. Бюджетные реформы и введение централизованного контроля в этот период не были ответом на неэффективность государственного управления, став вспомогательным средством политической стабилизации. С 2007 г., когда потенциал реформы как инструмента властной централизации был исчерпан, начался *третий период*, важной чертой которого стал отход от декларированных рационалистических норм бюджетной реформы.

В современном бюджетном процессе действует комплекс формальных и неформальных норм, определяющих решение важнейших содержательных вопросов. Анализ интервью, проведенных с участниками бюджетного процесса, позволяет выделить *три основных политических аспекта*, взаимосвязанных между собой.

Во-первых, это *бюджетная реформа*, подразумевающая воплощение таких принципов как эффективность, экономность и прозрачность расходования средств, четкое разделение полномочий между уровнями власти, связь между политическими целями государства и их финансовым обеспечением, снижение доли субъективных индивидуальных решений в пользу решений, принимаемых согласно публичным правилам. Бесспорным является факт, что так или иначе эти принципы воплощались на протяжении 2000-х годов. Тем не менее, говорить об их торжестве преждевременно. Большинство нововведений, нацеленных на их реализацию, до сих пор имеют слишком неопределенные области применения и слабую политическую поддержку.

Второй политический аспект связан с поиском *оптимального объема расходных обязательств российского государства*. В первой половине 2000-х гг. финансовые возможности и обязательства государства были приведены в сбалансированное состояние. Однако предвыборный 2007 г. стал началом периода постоянного роста дополнительных расходов, что некоторые эксперты

связывают с растущей зависимостью российского бюджета от нефтегазовых доходов и нарастанием политического давления в направлении расходования большей доли «свалившихся с неба нефтедолларов». Сбалансированным бюджет России может быть лишь при постоянном повышении цен на энергоносители, и это делает его неустойчивым в стратегической перспективе.

Вопрос о *структурировании бюджетных взаимодействий между уровнями власти* является третьим значимым политическим аспектом бюджетного процесса. Основной характеристикой межбюджетных отношений в России в 2000-е гг. стала конкуренция регионов за федеральный бюджетный ресурс, возможная в условиях индивидуального, фаворитистского подхода федерального центра к регионам. Неформальное пространство взаимодействия Центра и регионов во второй половине 2000-х гг. расширилось, в связи с чем возник запрос со стороны последних на установление прозрачных и предсказуемых правил распределения финансовых средств. Реализации этого требования препятствуют опасения федеральных органов власти, связанные с нежеланием потерять управленческий контроль над регионами.

В целом, полученные в ходе экспертных интервью данные свидетельствуют о том, что российская модель принятия решений о распоряжении бюджетными средствами во многом иррациональна и действует благодаря инкрементальным практикам. Однако поддерживающим ее качеством политической системы является не плюрализм и не политическая конкуренция, как в политической практике некоторых западных стран, а монополия доминирующего актора – исполнительной власти, обладающей фрагментированными и зачастую противоречивыми интересами.

Вторая глава «Разнообразие политических практик в бюджетном процессе субъектов РФ» обобщает исследование возможностей и ограничений в действиях региональных политических акторов, которые обуславливают формирование уникальных моделей бюджетного процесса в субъектах РФ.

В первом параграфе «**Политические акторы и их роль в региональном бюджетном процессе**» приводится анализ типичных ролей и стратегий таких политических акторов бюджетного процесса регионов как федеральный центр, региональная исполнительная власть и губернатор, финансовое ведомство, законодательный орган, партийные организации, муниципальные органы власти, экономические группы интересов, общественность.

Усиление зависимости субнациональных бюджетов от федеральных трансфертов в 2000-е гг. сделало *федеральный центр* важнейшим актором регионального бюджетного процесса, поставив его в положение «дарующего» по отношению к «просящему», и заблокировало политические амбиции региональных игроков. При этом отдельные структуры федерального уровня демонстрируют возможности избирательного контроля над некоторыми «социально-значимыми» сферами, находящимися в сфере ответственности регионов, и отдают в их полное распоряжение ряд неформальных инструментов регулирования локальных процессов.

Тем не менее, *губернатор* и ближний круг его соратников не теряют статуса ведущего участника бюджетного процесса и разработчика бюджетной стратегии региона. При этом их участие в бюджетном процессе со временем приобрело некий символический смысл властного атрибута. Централизованный процесс распределения финансового ресурса внес одно существенное изменение в это положение вещей, стимулировав мотивацию на получение рентных доходов в виде финансовой помощи со стороны Центра. Отношения губернаторской команды с другими акторами, оказывающими воздействие на бюджетный процесс, во многом определяются успехом конвертации способностей лоббирования на федеральном уровне в политический ресурс.

Во втором параграфе «**Ограничения региональной власти в бюджетном процессе**» показано, что в практике взаимоотношений Центра и регионов действуют два основных способа ограничения свободы региональных властей в процессе распоряжения бюджетными средствами. Первый связан с

постепенным снижением доли региональных налоговых и неналоговых доходов в консолидированном бюджете страны с начала 2000-х годов, второй – с неформализованным вмешательством федерального центра в сферы принятия решений, законодательно закрепленные за регионами.

В силу ограничений, наложенных федеральным центром, пространство для маневра в управлении бюджетным процессом на уровне регионов сужено. Тем не менее, разнообразие политических и управленческих практик в регионах сохраняется. В третьем параграфе «**Возможности региональной власти в бюджетном процессе**» существующие практики структурированы по трем выделенным политическим аспектам бюджетного процесса. В сфере реализации *бюджетной реформы* их разнообразие обусловлено тем, что регионы обладают значительными формальными полномочиями, однако не имеют достаточной политической мотивации к их осуществлению. В сфере *регулирования объема расходов* – тем, что устойчивость региональной власти и развитие территории не поставлены в зависимость от экономности расходования средств и уровня финансовой дисциплины. В *межбюджетных отношениях* – тем, что региональная власть самостоятельно выбирает инструменты финансирования муниципалитетов, чаще склоняясь к вариантам, подразумевающим концентрацию финансовых средств в региональном бюджете.

Третья глава «**Политические аспекты бюджетного процесса в трех субъектах Федерации**» включает анализ трех случаев бюджетного процесса в субъектах РФ. Выбор регионов определен достаточно схожими параметрами региональной экономики и положением донора федерального бюджета. Кроме того, он диктуется различиями в административном статусе и конфигурации властных отношений.

В первом параграфе «**Республика Татарстан**» автор утверждает, что действующая в регионе система бюджетных правил является наиболее успешно реализованной и политически рациональной стратегией региональных властей.

Эффективное использование приемов шантажа в процессе торга с Центром в 1990-х годах поставило Татарстан в привилегированное положение в финансовых взаимоотношениях с Федерацией. В 2000-х годах Татарстан прочно занял позицию абсолютно лояльного и «образцового» региона, фаворита во всех видах конкуренции за финансовый ресурс Федерации. В регионе действует единый центр принятия решений, управленческая команда, которая поддерживает жесткую финансовую дисциплину в бюджете, осуществляет контроль над политическим процессом и значительной частью экономики. При этом правила, установленные в бюджетном процессе региона, в значительной степени формализованы и публичны. Нацеленность управленческой команды на экономическую эффективность деятельности государства позволяет проводить структурные реформы в государственном секторе. Это дает основание заключить, что бюджетный процесс в Республике рационализирован и моноцентричен, следовательно, соответствует модели «благонамеренного деспота».

Во втором параграфе «Свердловская область» объектом анализа становится бюджетный процесс, находящийся в состоянии трансформации. Смена областного руководства в 2009 г. предопределила принятие политически рационального решения о начале адаптации региона к системе конкуренции за федеральный ресурс, тогда как ранее амбиции влиятельных региональных акторов препятствовали этому шагу. Новая управленческая команда успешно осуществила несколько проектов по привлечению федерального финансирования, реализует попытки установления контроля над формированием расходной части бюджета на высшем уровне, частичного внедрения процедур принятия эффективных финансовых решений. Тем не менее, индивидуальные договоренности и инкрементальные нормы в бюджетном процессе до сих пор не ограничены процедурами целеполагания и установления бюджетных приоритетов, уровень формализации правил невысок. Наблюдаемые изменения бюджетного процесса касаются трансформации

структуры лоббистских влияний, но не сокращения их масштаба. Таким образом, бюджетный процесс в области можно описать при помощи модели под условным названием «модель договоренностей».

В третьем параграфе «Пермский край» констатируется, что региональный бюджетный процесс сформирован в соответствии с установками региональных властей на сокращение присутствия государства в экономике и сфере производства бюджетных услуг. Важными также являются отказ от неформального контроля над деятельностью бизнеса, постановка целей и показателей государственного управления, повышение эффективности бюджетных расходов, установление жестких правил межбюджетных отношений. Несмотря на либеральные убеждения, региональная исполнительная власть сконцентрировала в своих руках значительный объем политических и административных ресурсов, достаточный для проведения интенсивных бюджетных реформ. Случайные воздействия на региональный бюджет остаются возможными только в случае, если они принимают форму решения большинства в региональном законодательном органе или прогрессивной инициативы, интересной лично губернатору. При этом край достаточно слабо участвует в процессе распределения федеральных трансфертов, оставаясь на периферии конкурентной борьбы регионов за финансовую помощь Федерации. Таким образом, бюджетный процесс в Пермском крае тяготеет к модели «представительства интересов», хотя нельзя не сделать ряд оговорок об относительной узости круга влиятельных акторов бюджетного процесса и о его неполной формализации.

В параграфе «*Политические перспективы бюджетного процесса в трех субъектах Федерации*» приводятся заключения о природе различных рассмотренных моделей бюджетного процесса и их перспективах. Татарстан и Пермский край являются лидерами в установлении и поддержании эффективных систем собственных правил бюджетного процесса на основе доминирующего положения исполнительной власти в бюджетном процессе и

политических отношениях. «Правила игры» в обоих случаях являются отражением рационализированных представлений руководства о направлениях поиска политической устойчивости. Руководители Татарстана видят стратегические перспективы роста в эффективном и как можно более полном государственном контроле. Пермский край ищет способы упрочить положение властей на путях избавления от излишней политической ответственности государства.

При всех различиях применяемых моделей руководство большинства субъектов не обладает критической массой политических ресурсов для внедрения собственной системы правил в бюджетном процессе, либо находит удобной систему инкрементальных практик и неформальных договоренностей, при этом неосознанно стремясь к реализации татарстанского «идеала». Свердловская область также относится к этой категории регионов, которые пока не делают акцент на проведении внятной политики, создании собственной управленческой идеологии, внедрении системы формализованных норм и правил, и это сообщает ее бюджетному процессу качество плюралистичности.

В заключении работы представлены основные результаты исследования, сделаны выводы о современном состоянии, стратегических рисках и перспективах бюджетного процесса в Российской Федерации и ее субъектах.

III. Список публикаций по теме диссертации

Работы, опубликованные автором в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки

РФ:

1. Баяндина Е.Д. Москва – глобальный город и столица России: тенденции развития и трансформационные перспективы // Вестник Пермского университета. Серия: «Политология». Вып. 2 (6). Пермь, 2009. С. 47-58. Объем: 1,2 печатных листа.

2. Баяндина Е.Д. Концептуализация государственного бюджетного процесса и российский опыт // Полития. 2011. №2. С. 186-199. Объем: 1 печатный лист.
3. Баяндина Е.Д. Государственное управление лесами на уровне региона: возможности и ограничения / Е.Д. Баяндина, А.Л. Каменев // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. №2. С. 193-204. Объем: 0,7 печатного листа, личный вклад – 0,35 печатного листа.
4. Баяндина Е.Д. Политическое измерение бюджетного процесса: теория инкрементализма // Управленческое консультирование. 2011. №3. С. 49-57. Объем: 0,5 печатного листа.

Другие работы, опубликованные автором по теме диссертации:

5. Баяндина Е.Д. Финансовая система Пермской области и Пермского края в 1991-2007 годах // Пермский край: финансы и финансисты. Страницы истории. Пермь, 2007. С. 145-175. Объем: 2 печатных листа.
6. Баяндина Е.Д. Микроуровень и макроуровень бюджетного процесса: эволюция теории и практики // Ars Administrandi. 2011. №1. С. 88-95. Объем: 0,5 печатного листа.
7. Баяндина Е.Д. Бюджет как инструмент регионального политического управления // Пятый всероссийский конгресс политологов. 20-22 ноября 2009 г. Сборник докладов. С. 49-50. Объем: 0,1 печатного листа.
8. Баяндина Е.Д. Реформирование бюджетного устройства России: становление принципа гласности // Государство и общество в России на разных этапах ее политического развития. Материалы 2-ой всероссийской заочной научно-практической конференции «Политист». 15 марта 2011 года. Екатеринбург. С. 9-13. Объем: 0,25 печатного листа.

Лицензия ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Подписано в печать 21 марта 2012 г. Формат 60x84/16
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1.
Тираж 100 экз. Заказ № 25
Типография издательства НИУ ВШЭ, 125319
г. Москва, Кочновский пр-д, д. 3.