

---

# РАЗВИТИЕ КООРДИНАЦИИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Е. Ларина

Российская академия государственной службы при Президенте РФ  
*Проспект Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606*

Реформа бюджетного процесса в широком понимании является одним из направлений формирования новых подходов в системе государственного управления государством. В центре бюджетной реформы — ведомства и их учреждения как распорядители бюджетных средств, к которым предъявляется новая система требований по организации бюджетного процесса. Для Российской Федерации проблема координации и взаимодействия всех ветвей власти является крайне актуальной и до сих пор не решенной.

В статье рассматриваются основные концептуальные подходы и модели разграничения функций государственного управления и факторы, влияющие на выбор конкретной модели для РФ.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, федеральные органы власти, региональные органы власти.

Обоснование разграничения функций государственного управления находится на стыке исследований в области политических и экономических процессов, восходит к теориям государственного управления, общественного сектора (теории общественных финансов) и новой институциональной экономической теории. Необходимо повышать эффективность государственной политики в сфере управления бюджетными расходами и доходами с целью оптимизации предложения общественных благ при сохранении принципов роста общественного благосостояния, контроля за финансовыми потоками бюджетной системы и координации всех участников процесса принятия управленческих решений во властных структурах.

Выделим основные концептуальные подходы к обоснованию разграничения функций государственного управления.

1. Собственно в теории государственного управления динамика процессов разграничения функций заключается в отделении вопросов административного и политического государственного управления и обуславливает необходимость разработки и внедрения новых (или на качественно ином уровне) механизмов координации и взаимодействия принятия и реализации управленческих решений структурами публичной власти разного уровня. Современные тенденции в развитии науки государственного управления ориентированы в том числе на развитие управленческого пространства по сетевому признаку, на так называемый новый менеджизм. Это предполагает дальнейшую управленческую децентрализацию прежде всего в процессе принятия решений — в условиях тесной взаимозависимости всех аспектов современного общественного развития усиление централизации не дает эффекта, а порождает новый уровень бюрократической иерархии. Как следствие, центры принятия решений, в том числе стратегических, опускаются вниз по властной вертикали.

2. В экономической теории общественного сектора данные проблемы рассматриваются сквозь призму возможностей центральных и региональных правительств выявлять и через обособленные бюджеты удовлетворять потребности в общественных благах в зависимости от численности населения, характеристик предпочтений граждан, пространственного перераспределения ресурсов. В частности, в известной работе Э.Б. Аткинсона и Дж. Э. Стиглица «Лекции по экономической теории государственного сектора» проблема предоставления общественных благ рассматривается в связи с тем, насколько допустима децентрализация государственного управления через выделение функциональных центров предоставления общественных благ; достижим ли оптимум по Парето при территориальной локализации их предоставления; какова роль территориальных сообществ в обеспечении граждан общественными благами; каково влияние центрального правительства на местные власти в вопросах предоставления общественных благ [1].

3. В новой институциональной экономике акцент делается на сравнительном анализе институциональных альтернатив, позволяющем обосновать теоретические и практические проблемы, возникающие в связи с появлением или изменением институтов разного уровня. Здесь существенным становится обоснование критериев специальных интересов как основы формирования распределительных коалиций; модели оппортунистического поведения при несовпадении экономических интересов взаимодействующих друг с другом уровней и структур публичной власти; издержки введения (или изменения) правил; издержки бюрократического контроля; фактор неопределенности.

Особое значение эти вопросы приобретают в условиях разграничения прав (а следовательно, и ответственности) на принятие и реализацию управленческих решений по уровням власти бюджетной системы. С точки зрения деятельности органов исполнительной власти интерес представляют концепции асимметричной информации, бюрократической монополии, рентоориентированного поведения. Эти концепции формируют теоретическую основу для создания системы практических мер, направленных на минимизацию риска роста государственных расходов до пределов эффективного уровня, в том числе и посредством бюджетной децентрализации.

Общий подход, ориентированный на развитие децентрализованной бюджетной системы, не исключает пересекающихся юрисдикций, объясняет разнообразие административных структур и схем финансовой координации по вертикали и горизонтали, а также сами процессы, которые эти структуры порождают.

4. В современных исследованиях представлены и другие теоретические модели, которые так или иначе связаны с вопросами разграничения функций управления и являются своего рода контраргументами. Здесь следует выделить не только отдельные модели по возрастанию административных расходов при развитии децентрализации, но и более стройные модели обособленного поведения структур исполнительной власти. Например, эти проблемы представлены в модели максимизации бюджета, согласно которой бюрократическая монополия в определении уровня и объема бюджетных расходов и наличие асимметричной информации

(информационные преимущества администрации) в принятии управленческих решений являются базовыми инструментами обоснования высоких рисков управленческой децентрализации. При этом актуализируется формирование институциональных условий для строгой бюджетной дисциплины и ответственном поведении административных структур.

Для региональных властных структур в более сложных моделях учитываются трансферты из вышестоящих бюджетов и рентоориентированное поведение. В частности, уже на уровне теории выдвигается положение о том, что выделение целевых трансфертов на некоторые виды полномочий не всегда эффективно с точки зрения снижения налоговой нагрузки на территориальном уровне. При утрате трансфертных потоков объем расходов региональных администраций сокращается слабо. Данный эффект получил название «эффект липучки» (*flypaper effect*). Кроме того, децентрализованные управленческие структуры могут также извлекать максимальную «информационную ренту» в условиях предоставления на вышестоящие уровни власти недостоверной и (или) неполной информации [2].

Опыт практической верификации этих моделей показывает, что при разграничении функций государственного управления решающими факторами являются исходные макроэкономические параметры, причины «запуска» процессов децентрализации, выбор модели бюджетной децентрализации, институциональные условия, в которых она реализуется, уровень демократизации общества.

В современной российской практике органы власти в бюджетной системе России получили определенную конструкцию разграничения полномочий и, следовательно, расходных обязательств, которая, на наш взгляд, выставлялась скорее на логических допущениях, чем на создании институциональных условий и формировании инструментов повышения эффективности государственного управления.

В результате в исполнительной власти сложилась неоднозначная ситуация. С одной стороны, наличие относительно автономного круга вопросов и полномочий, решаемых на каждом уровне государственного управления при определенной самостоятельности в механизмах их реализации, с другой — формирование управленческих подразделений вышестоящего уровня на региональном уровне с учетом необходимости реализации функций центральных ведомств на всей территории страны. Этому способствует и высокая финансовая зависимость региональных бюджетов от федерального центра [3].

В целях повышения эффективности расходов на государственное управление в региональном аспекте и формирования адекватной аналитической базы по вопросам разграничения функций, на наш взгляд, следует выделить институт главных распорядителей бюджетных средств (ведомств) именно как участников бюджетного процесса, которые по российскому бюджетному законодательству обязаны обеспечивать результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств; вести перечень расходных обязательств; обосновывать бюджетные ассигнования; формировать государственные задания; организовывать и осуществлять ведомственный финансовый контроль и т.д.

Эти и другие аспекты в деятельности ведомств только начинают формироваться как инструментарий системы результативного бюджетирования.

В связи с этим реформа бюджетного процесса в широком понимании является одним из направлений формирования новых подходов в системе государственного управления Российской Федерации. В центре бюджетной реформы находятся ведомства и их учреждения как распорядители бюджетных средств, к которым предъявляется новая система требований по организации бюджетного процесса, ориентированная, с одной стороны, на более высокий уровень самостоятельности, с другой — на повышение ответственности, эффективности в принятии решений и качества управления государственными финансами.

Важнейшей задачей является разработка четкой взаимосвязи стратегии и тактики, бюджетных услуг, бюджетных программ и показателей результатов деятельности органов власти, что в комплексе формирует механизм взаимообусловленности целей территориального развития и эффективности бюджетных расходов. Взаимосвязь обеспечивается следующим алгоритмом разработки бюджетных целевых программ:

— исполнительный орган власти на основе политических и бюджетных приоритетов определяет свою стратегическую цель (цели), конкретизирует приоритеты в оказании подведомственных бюджетных услуг и планируемые позитивные улучшения в их предоставлении;

— каждая стратегическая цель реализуется через составление и исполнение ряда бюджетных программ, выполнение которых определяется через систему показателей, измеряющих степень улучшения качества оказания конкретной бюджетной услуги, предусмотренной реестром (перечнем) бюджетных услуг;

— задачи улучшения предоставления бюджетной услуги достигаются через выработку пакета тактических задач, которые определенным образом структурируют бюджетную программу на уровне ведомства;

— показатели, установленные в программах, становятся показателями, отражающими результаты деятельности исполнительных органов;

— показатели результатов деятельности исполнительных органов становятся непосредственно показателями результатов деятельности руководителей данных органов;

— тактические задачи во взаимной увязке с бюджетными услугами и стратегическими целями в обязательном порядке включаются исполнительными органами в ежегодные доклады о достижении стратегических целей, представляемые вместе с проектами программ в рамках бюджетного процесса.

Нормативное закрепление данной взаимосвязи предопределяет механизм планирования деятельности исполнительных органов, изначально имеющих приоритеты развития, определенность содержания деятельности отдельного исполнительного органа и финансирования его деятельности. Это обеспечивает взаимную увязку программ и действий исполнительного органа через предоставление бюджетных услуг, обеспечивая их единую направленность. В целом, при такой конструкции система исполнительных органов выступает как сервисное управление, нацеленное на максимально полное удовлетворение потребностей в бюджетных услугах.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. — М.: Аспект-Пресс, 1995.
- [2] *Матюшок В.М.* Принципы стратегического управления экономическим развитием в условиях перехода к информационному обществу // *Экономические науки*. — 2006. — № 1(4). — С. 83—95.
- [3] *Пономаренко Е.В.* Бюджетно-налоговые и денежно-кредитные инструменты преодоления экономического кризиса в России // *Финансы и кредит*. — 2009. — № 37. — С. 7—12.
- [4] *Пономаренко Е.В.* Экономика и финансы общественного сектора: Учебник для магистров. — М.: РАГС, 2011.

## DEVELOPMENT OF COORDINATION AND COOPERATION OF FEDERAL AND REGIONAL AUTHORITIES AT THE BUDGET PROCESS OF RUSSIAN FEDERATION

**S.E. Larina**

Russian Academy of Public Administration under the President  
of the Russian Federation (RAPA)  
*Vernadskogo prospect, 84, Moscow, Russia, 119606*

The reform of the budget process is one of directions of forming new approaches at the system of the state management. At the same time the centre of the budget reform is departments and branches as managers of the budget resources, that are under the new system of request of the budget system organization. The theme of coordination and cooperation of all authorities parts of Russian Federation is the most actual theme and not solved at the whole volume yet. So the article analyses key conceptual approaches and models of differentiation of the state management functions and factors that have an influence on the choice of the certain model for Russia.

**Key words:** budget, budget process, federal authorities, regional authorities.