

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

*Л.И. Якобсон*

**БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА:  
ФЕДЕРАЛИЗМ ИЛИ УПРАВЛЕНИЕ  
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ**

Препринт WP8/2006/03

Серия WP8  
Государственное и муниципальное  
управление

Москва  
ГУ ВШЭ  
2006

УДК 336.143.2

ББК 65.261

Редакторы серии WP8  
«Государственное и муниципальное управление»  
*А.В. Клименко, А.Г. Барабашев*

**Яковсон Л.И.** Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам?  
Я46 Препринт WP8/2006/03. — М.: ГУ ВШЭ, 2006. — 20 с.

Работа посвящена конкурирующим подходам, которые проявились на нынешнем этапе бюджетной реформы, проводимой в Российской Федерации. Соответствующие возможности и риски рассматриваются с позиций достоверности обязательств государства, относящихся как к бюджетным ограничениям, так и к социальным гарантиям. Показана целесообразность совмещения преимущественно централизованного подхода к стратегическому планированию с преимущественно децентрализованным использованием индикаторов результативности (исполнения) непосредственно для целей бюджетирования и стимулирования.

УДК 336.143.2

ББК 65.261

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:  
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

© Л.И. Яковсон, 2006

© Оформление. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006

## Характер дилеммы

Вопрос, вынесенный в заголовок статьи, может показаться надуманным. Бюджетная реформа последних лет предполагает как четкое разграничение доходных источников и расходных полномочий, так и действенное управление результативностью расходов<sup>1</sup>. Тематика федерализма (включая определение приемлемой степени бюджетной децентрализации) и проблематика управления по результатам (включая выбор соответствующего инструментария бюджетирования) лежат в разных плоскостях. Рассуждая абстрактно, нет оснований их прямо сопоставлять и, тем более, противопоставлять. Однако каждой из плоскостей адекватна собственная логика практических действий. В своем предельном выражении логика федерализма предполагает полную автономию и ответственность каждого уровня публичной власти по предметам его ведения; например, федеральные власти отвечают за одни медицинские учреждения, а региональные — за другие. Если же неограниченно следовать логике управления по результатам, естественно максимально концентрировать «в одних руках» все полномочия и ответственность, так или иначе относящиеся, например, к воздействиям на здоровье населения: к управлению всеми медицинскими учреждениями, продовольственному обеспечению, сохранению окружающей среды, борьбе с наркоторговлей и т.д. Место *разграничения* полномочий при таком подходе занимает *единая иерархия заданий и контроля* с соответствующей ей «матрешкой» показателей.

Обе логики способны дополнять друг друга, если использовать их сбалансированно, избегая абсолютизации. Однако пока баланс не определился, они порождают конкурирующие подходы. На нынешнем этапе бюджетной реформы это проявляется в разногласиях по технике бюджетного планирования и отчетности, составу и функциям индикаторов и т.п. За техническими расхождениями обнаруживается несовпадение интересов различных ведомств и властей разных уровней. В конечном же счете конкуренция отражает нетривиальность совмещения двух требований: гарантировать *согласованность* усилий всех звеньев публичной власти и вместе с тем рационализировать *разделение* труда в выработке (а не только реализации) социально-экономической политики.

В контексте первого этапа бюджетной реформы эти требования практически не конкурировали, поскольку предстояло преодолеть «худший тип бюджетной автономии — автономии неформальной, без четких правил, полномочий и ответственности»<sup>2</sup>. Смысл этапа сводился к изживанию *крайней* несогласо-

---

<sup>1</sup> См., например: Афанасьев М., Кривого И. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопросы экономики. 2005. № 1; Бушмин Е.В. Бюджет: процедуры и эффективность. М.: Альтернатива, 2003.

<sup>2</sup> Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами. М.: КомКнига, 2005. С. 11.

ванности и *заведомой* нерациональности. Во многом это удалось, что и сделало актуальным уже не просто «установление элементарного порядка», а его оптимизацию. Разумеется, и на первом этапе происходило не абстрактное упорядочение, а введение конкретных правил, зафиксированных, в частности, принятыми в 2003 г. законами о разграничении полномочий и соответствующими поправками к Налоговому и Бюджетному кодексам. Фактическое содержание этих правил, однако, модифицируется как за счет корректировок законодательства (например, федеральный закон № 199-ФЗ от 31.12.2005), так и под влиянием параллельно идущих реформ, структурных и организационных изменений, а главное — практики, нередко расходящейся с замыслами. Соответственно, ключевое значение приобретают критерии и ограничения выбора, сравнительные преимущества и недостатки вариантов, совместимость подходов и т.п.

Настоящая работа представляет собой попытку оценить конкурирующие тенденции, отталкиваясь от проблемы *мягкости бюджетных ограничений* (МБО). Сопоставление мягких и жестких ограничений — один из краеугольных камней теории бюджетного федерализма «второго поколения»<sup>3</sup>. К тому же жесткость бюджетных ограничений считается главным результатом завершившегося этапа бюджетной реформы<sup>4</sup>. В современной литературе МБО трактуются как частный случай *недостовверных обязательств* (обязательств, не внушающих доверия)<sup>5</sup>. Предстоит продемонстрировать, что с позиций доверия к обязательствам государства в настоящее время целесообразен относительно больший акцент на децентрализованное использование индикаторов результативности властями каждого уровня в интересах эффективного исполнения ими своих полномочий, чем на построение иерархии индикаторов, прямо нацеленных на управление комплексными социально-экономическими результатами.

В последующих разделах данной работы обозначена роль федерализма в преодолении МБО, показано, что в российской ситуации он требуется также для усиления *достоверности социальных обязательств* государства, выявлено потенциально негативное воздействие унификации на развитие управления по результатам и, наконец, предложена трактовка задач, для решения которых в ближайшей перспективе уместно использовать индикаторы результативности. На федеральном уровне это, во-первых, стратегическое планирование, информационно обеспечивающее деятельность ведомств, но ограниченное от

---

<sup>3</sup> См.: Oates W. Toward a second generation theory of fiscal federalism // International Tax and Public Finance. 2005. No. 12.

<sup>4</sup> Лавров А.М. Бюджетная реформа в России... С. 13.

<sup>5</sup> Dewatripount M., Maskin E. Credit and efficiency in centralized and decentralized economies // Review of Economic Studies. 1995. No. 62. P. 4; Roland G. Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms. L.: Cambridge (Mass.), 2000. P. 227; Шаститко А. Достоверные обязательства в контрактных отношениях // Вопросы экономики. 2006. № 4.

ее непосредственной оценки и стимулирования, во-вторых, управление программами и проектами, и, в-третьих, бюджетирование и стимулирование деятельности наиболее подготовленных к этому агентств и служб.

## Бюджетные ограничения и ответственность

Метафора мягких бюджетных ограничений продуктивна при анализе довольно разнообразных явлений, хотя ей соответствует не единая теория, а скорее семейство моделей<sup>6</sup>. Первоначально проблема МБО была исследована на примере социалистического государства и принадлежащих ему предприятий, что позволило доказать неустранимость дефицита. Однако спектр проявлений проблемы гораздо шире. Их общие черты можно обозначить следующим образом. «Спонсор», задающий ограничения «реципиенту», склонен их пересматривать при возникновении осложняющих обстоятельств. Так, при нехватке средств для завершения предпринятого «реципиентом» проекта «спонсор» при некоторых условиях выделяет дополнительные средства. Он делает это, поскольку его собственные интересы в какой-то степени охватывают успех «реципиента». Это относится, например, к положению дольщиков жилищного строительства или предпринимателя, поддержавшего венчурный проект на не вполне четких условиях. Формально риск неудачи несет «реципиент», фактически *ответственность делится* между ним и «спонсором». Это стимулирует «реципиента», как минимум, к рискованным начинаниям, если не к сознательному втягиванию «донора» в невыгодные для него проекты. «Реципиент» зависит от «спонсора», но фактически и второй зависит от первого, который способен эксплуатировать эту зависимость. Размывание ответственности, искажая распределение выгод и издержек, порождает тенденцию к ухудшению их фактического соотношения по сравнению с ожидаемым.

Поскольку для бюджетного устройства государств актуально пересечение сфер ответственности властей разных уровней, для него значима проблема МБО (ныне понятие мягких бюджетных ограничений, пожалуй, чаще всего используется именно в данном контексте). Так, если средний уровень власти отвечает перед высшим за работу, проводимую на нижнем уровне, корректировка ограничений нижнего уровня — привлекательный способ улучшить позиции властей среднего уровня в глазах высшего и, в свою очередь, получить от него дополнительные ресурсы. В то же время верхний уровень испытывает соблазн перераспределять ответственность вниз, а ресурсы в свою пользу. Результат — так называемые *нефинансируемые мандаты*; это феномен, в определенном смысле обратный МБО, но схожим образом порождающий неэффективность. В качестве решения для

---

<sup>6</sup> Kornai J., Maskin E., Roland G. Understanding the Soft Budget Constraint // Journal of Economic Literature. 2003. XLI.

России предложена «формальная система межбюджетных отношений, которая обеспечила бы доступ региональных властей к достаточно значимой части налоговых ресурсов в «обмен» на четко закрепленную в законодательстве политическую и экономическую ответственность за их использование»<sup>7</sup>. Однако какого рода ответственность мотивирует действия: кто, за что, перед кем и как отвечает? Ответы на эти вопросы, собственно, и придают конкретность пониманию как федерализма, так управления по результатам.

Обратимся к примеру Китая, которому посвящены наиболее цитируемые работы о переходе от мягких к жестким ограничениям в межбюджетных отношениях<sup>8</sup>. Исходный пункт в данном случае — стремление обеспечить экономический рост в стране с разнообразием условий и высокой концентрацией власти. Неразграниченная власть плохо совместима с рассредоточением ответственности, а значит, уязвима для МБО. Однако в Китае была найдена альтернатива советской индустриализации, когда ресурсные ограничения «расширились» за счет массовых репрессий. Суть подхода — в наделении регионов значительной автономией в проведении экономических реформ и социальной политики<sup>9</sup>. Центр намеренно ограничивал свое участие в принятии важных решений и ответственность за их последствия, одновременно стимулируя конкуренцию территориальных властей. С экономической точки зрения это означало наличие *федерализма*, тогда как, например, в СССР имела место лишь *управленческая децентрализация* (хотя в формально-правовом плане соотношение обратное). В самом деле, речь идет о самостоятельности в выборе не только путей выполнения заданий, но и *собственной политики*, совместимой с политикой центра, однако к ней не сводимой<sup>10</sup>.

Федерализм реален, когда непосредственная ответственность центральной власти ограничена по охвату. Так, в Китае ответственность государства перед гражданами за качество их повседневной жизни до последнего времени замыкалась в основном на субнациональном уровне (ныне картина постепенно усложняется, но для темы данной работы полезен пример более выраженного разграничения). Отсюда возможность устанавливать жесткие бюджетные ограничения для территорий при четкой ответственности их властей перед центром

---

<sup>7</sup> Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогового-бюджетной автономии субнациональных властей. Париж: ОЭСР, 2001. С. 17.

<sup>8</sup> См., например: Qian Y., Roland G. Federalism and soft budget constraints // *American Economic Review*. 1998. No. 88. P. 5; Jin H., Qian Y., Weingast B.R. Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style // *Journal of Public Economics*. 2005. No. 89.

<sup>9</sup> Qian Y. et al. Why is China different from Eastern Europe? Perspectives from organizational theory // *European Economic Review*. 1999. No. 43. P. 1085—1094.

<sup>10</sup> О различии политической и управленческой децентрализации и ограниченности потенциала последней см., например: Pollit C., Bouckaert G. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 136—139.

главным образом за лимитированный круг преимущественно экономических параметров. Здесь налицо сочетание федерализма с управлением по результатам, которое достигалось «размежеванием полей»: условно говоря, *федерализм в социальной политике* плюс *централизованное управление по результатам в политике экономического роста*. Центральная власть Китая, по сути, не способна нести достоверные обязательства перед своими гражданами, поскольку им не к кому апеллировать в случае неисполнения. Между тем, отсутствие таких обязательств порождает неэффективность. Выход был найден в *дистанцировании* непосредственных носителей социальных обязательств от полномочий и ресурсов центра. Цена — ограничение общенациональной социальной политики.

Разумеется, центральные власти любого государства причастны ко всему, что происходит на его территории, но безоговорочно это относится лишь к трем ролям: генератора общих «правил игры», гаранта их соблюдения и «последнего прибежища» в *экстраординарных* ситуациях. Темы же федерализма и управления по результатам касаются многообразных функций государства, которые находятся в основном за пределами данных ролей. Как показывает пример Китая, ограничение функций, *непосредственно* выполняемых *центральной* властью, отнюдь не означает выбора в пользу «минимального государства». В данном случае налицо не следование либеральной модели, а *распределение ролей внутри государства*. Оно, в принципе, тем актуальнее, чем *больше* совокупное государственное вмешательство в социально-экономическую жизнь; «минимальное государство» в федерализме не нуждается.

В то время как федерализм предполагает последовательное *разграничение функций* при *селективной ответственности* властей разных уровней, управление по результатам — всего лишь *техника селективного оперирования информацией*. Она пригодна как для решения многих внутренних задач на любом уровне, так и для межуровневого контроля. В условиях демократии федерализм (вертикальное разделение властей) означает, что граждане, генерируя цели государства, по одним его функциям адресуются все вместе к центральной власти, а по другим — выступают структурировано, в форме территориальных общностей, которые автономно формируют цели субнациональных властей. Разделение властей по вертикали способно отчасти компенсировать несовершенство их разделения по горизонтали, в том числе дефицит независимости судебной системы. Экономическая значимость последней напрямую связана с потребностью гарантировать достоверность обязательств. Что же касается управления по результатам, то его инструментарий применим и в тех случаях, когда территориальные общности граждан — не субъекты политики, а лишь объекты заботы, которая организуется «сверху вниз». В рамках такого варианта, как правило, полезна управленческая децентрализация, оптимизирующая (в том числе с помощью индикаторов результативности) используемые центром информационные потоки.

Нередко предполагается, будто всеобъемлющее управление «сверху вниз» требуется, чтобы гарантировать целостность страны, пусть ценой отказа от не-

которых экономических возможностей. Однако концентрация полномочий не только затрудняет инновации на местах, но и влечет трансляцию «наверх» ответственности за всевозможные локальные сбои и несовершенства. Чем сложнее и разнообразнее стоящие перед государством проблемы и выше ожидания граждан, тем больше устойчивость центральной власти зависит не только от ее способности реализовывать общенациональные приоритеты и вмешиваться в экстраординарных случаях, но и от умения *дозировать* приоритеты и непосредственную ответственность.

## **Российская ситуация: наследие недостоверных обязательств**

Недавний китайский опыт, разумеется, прямо не применим к России, поскольку в нашей стране проводится масштабная общенациональная социальная политика (другой вопрос — мера ее эффективности и справедливости). Именно социальное развитие различными своими аспектами более всего относится к предметам совместного ведения властей разного уровня. В данных условиях, на первый взгляд, обеспечению согласованности должен быть отдан беспспорный приоритет перед разделением функций. Однако, как будет показано, определенное взаимное дистанцирование властей разных уровней требуется, чтобы изжить специфический тип недостоверных обязательств, родственный мягким бюджетным ограничениям и связанный с ними по своему происхождению. Современная Россия отчасти унаследовала от СССР феномен *мягких социальных обязательств* (МСО)<sup>11</sup>. Советское, как и китайское, руководство было не способно нести внушающих доверие обязательств перед гражданами, а потому сталкивалось с проблемой МБО. Однако снижение ее остроты в последние десятилетия советского периода достигалось иначе, чем в период репрессий или в современном Китае. Противовесом МБО выступала нечеткость социальных гарантий, допускавшая их ситуативные модификации, в том числе решениями чиновников среднего уровня. В результате удавалось сочетать амбициозность и формальную эгалитарность социальной политики со способностью адаптировать ее к ресурсным возможностям, в том числе к их территориальной дифференциации.

Ключевое значение имели способы выражения основных социальных обязательств. Они ограничивались, с одной стороны, весьма общими вербальными установками, с другой — индикаторами, преимущественно акцентировавшими формальный доступ к тем или иным благам, но не их качество. Например, в здравоохранении это были показатели обеспеченности большими койками,

---

<sup>11</sup> Подробнее см.: Якобсон Л.И. Социальная политика: коридоры возможностей // Общественные науки и современность. 2006. № 2.



врачами и т.п., тогда как обеспеченность квалифицированным персоналом, оборудованием и медикаментами, а также очередность доступа к дорогостоящим процедурам и многое другое зависели от индивидуальных решений довольно широкого круга должностных лиц в центре и на местах. В итоге достигалась общедоступность бесплатной медицинской помощи (несомненно, реальное благо), однако качество ее глубоко и непрозрачно дифференцировалось.

Повседневная практика включала не только проявления МБО ради выполнения гарантий, но и, напротив, варьирование ресурсообеспеченности и качества ради соблюдения бюджетных ограничений, а также трансформацию экономических достижений территорий в локальные улучшения охраны здоровья, образования и т.п. Причем даже для центральной власти этот процесс не был вполне прозрачен и контролируем, т.е. сдерживание МБО достигалось за счет своего рода неформальной федерализации. Связь социального развития территории с экономическим, отчасти преодолевая логику застойной сверхцентрализации, во многом определяла усилия властей всех уровней, но на ее основе формировалась огромная территориальная дифференциация фактических социальных прав граждан, что противоречило их номинальному равенству.

При наличии действенного разделения властей по горизонтали и/или вертикали «пространство» между лозунгами и наборами индикаторов заполняли бы многочисленные формальные и неформальные нормы, генерируемые и поддерживаемые самостоятельными политическими силами и структурами гражданского общества. Более того, они *определяли бы выбор индикаторов* (в том числе, вероятно, более полное использование показателей качества) и, что не менее важно, их *интерпретацию и допустимый характер действий*, ориентированных на показатели. Простейший пример: сдельную оплату как способ управления (бюджетирования работника) по результатам бессмысленно рассматривать независимо от меры влияния профсоюзов и ассоциаций работодателей, от норм, ограничивающих продолжительность и условия труда и т.п. В отсутствие автономных ограничителей распространенной и весьма разрушительной практикой стала «работа на показатели», приобретающие самодовлеющее значение.

Кардинальные общественно-политические изменения 1990-х гг. не привели к исчезновению МСО. Их привычность позволила сочетать резкое снижение финансирования социальной сферы не только с сохранением, но и с расширением номинальных социальных прав, которое в тот период выступало полем борьбы законодательной и исполнительной власти. Это достигалось за счет все большей подмены социальных гарантий декларациями, нарастания диспропорций и безответственности. Размывание ответственности достигалось прежде всего за счет нефинансируемых мандатов и неразграниченности полномочий по предметам совместного ведения. В итоге результативность социальной политики падала даже быстрее, чем ее ресурсное обеспечение. Начавшийся в 2000-е гг. рост социальных расходов мог дать приемлемую отдачу лишь при условии преодоления МСО. На решение этой проблемы были во многом наце-

лены разграничение полномочий и монетизация льгот. Однако их скомпрометировали существенные тактические ошибки. В результате вновь обострилась проблема МБО: провозглашенные бюджетные ограничения были пересмотрены под давлением снизу, что породило ожидания дальнейших ситуативных пересмотров. Поскольку ожидания влияют на политико-административные и хозяйственные практики, не бесспорен упомянутый в начале работы тезис, будто МБО уже устранены в ходе бюджетной реформы. Практики, предполагающие мягкость ограничений, теперь не имеют опоры в законодательстве, но этот позитивный сдвиг еще не гарантирует их *фактического* исчезновения.

В современной экономической теории федерализма тема ужесточения бюджетных ограничений тесно связана с идеей «федерализма, сохраняющего рынок»; с ней, в свою очередь, ассоциируется подход к выравниванию социальных условий не столько за счет трансфертов, сколько через вовлечение территорий в экономическую конкуренцию<sup>12</sup>. Это не вполне применимо к России, где территориальная структура экономики во многом отражает волевые решения, принимавшиеся, причем не всегда продуманно, более полувека назад исходя из политических мотивов того времени и характерных для него способов действий. Сегодня данностью являются, с одной стороны, более чем сорокакратные различия в подушевом ВРП (с учетом покупательной способности), тридцатикратная дифференциация бюджетной обеспеченности регионов и с трудом поддающиеся оценке различия в инвестиционной привлекательности, а с другой — потребность не только сохранить, но и активизировать общенациональную социальную политику. В то же время острота накопленных социальных проблем такова, что перераспределение не позволит кардинально решить их в обозримые сроки.

Например, в области здравоохранения Россия по характеру гарантий, формально предоставленных гражданам, вполне сопоставима со странами ЕС, а по финансированию — с Латинской Америкой; для преодоления разрыва необходимо увеличить долю государственных расходов на отрасль в ВВП в 2—3 раза, тогда как реалистической, хотя и трудной задачей является ее рост за 5 лет в 1,5 раза (более чем удвоение объема расходов в реальном выражении)<sup>13</sup>. При этом рост средних значений — еще не решение проблемы. Так, все граждане России имеют формально равные права на бесплатную медицинскую помощь, оказываемую на основе соответствующей программы государственных гарантий, но финансирование этой программы по регионам осуществлялось в 2004 г. в диапазоне от 50 до 110% к нормативу при среднем значении 82%<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Qian Y., Weingast B.R. Federalism as a commitment to preserving market constraint // Journal of Economic Perspective. 1997. No. 11. P. 4.

<sup>13</sup> Российское здравоохранение: как выйти из кризиса. Доклад Государственного университета — Высшей школы экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2006.

<sup>14</sup> Здравоохранение в регионах Российской Федерации: механизмы финансирования и управления / Под ред. С.В. Шишкина. М.: НИСП, 2006. С. 10—12.

Форсированное выравнивание при таких обстоятельствах достижимо лишь за счет замораживания ситуации в относительно передовых регионах, что неприемлемо по социальным, политическим и даже экономическим соображениям. Ведь конкурентами этих территорий в глобальном разделении труда выступают территории развитых стран, где предпосылки воспроизводства человеческого капитала гораздо лучше. Соответственно, ради конкурентоспособности всей экономики придется едва ли не опережающим темпом увеличивать социальные расходы в относительно благополучных зонах роста.

Глубина территориальных различий предопределяет острую потребность в перераспределении и, вместе с тем, долговременный разрыв между его мощными масштабами и требованиями абстрактной справедливости. Неизбежно присутствие в политическом пространстве нашей страны как ярко выраженного стремления к унификации социальных условий, так и настойчивых притязаний «локомотивов роста» на преимущественное пользование его плодами и приближение к западноевропейским стандартам. В пределах горизонта практического предвидения (до 10—15 лет) снять это противоречие невозможно. Соответственно, необходимы институты, вводящие его в конструктивное русло и, как минимум, предотвращающие перманентное лобовое столкновение. Это институты *федерализма*, легитимизирующие и, в идеале, оптимизирующие связку «локальное экономическое развитие — локальные жизненные условия». Они позволяют избежать императива межтерриториального равенства «здесь и сейчас» (не отменяя задачи сокращения дифференциации), открывают перспективу разумного варьирования политических решений применительно к особенностям территорий и запросам их жителей и, в конечном счете, дают возможность совместить экономический рост с несиловым удержанием напряжений в контролируемых пределах.

## Риски унификации

Иерархически построенное управление территориями тяготеет к *унификации*. Этот эмпирически установленный факт трактовался по-разному: для «первого поколения» экономической теории федерализма типичен акцент на большую информированность территориальных властей, для «второго поколения» — на особенности представительства интересов<sup>15</sup>. С точки зрения темы настоящей работы имеет смысл упомянуть два момента. Один из них — отход от характерного для «первого поколения» постулата об общенациональ-

---

<sup>15</sup> См., например: Besley T., Coate S. Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach // *Journal of Public Economics*. 2003. No. 87. P. 12; Oates W. An essay on fiscal federalism // *Journal of Economic Literature*. 1999. No. 37. P. 3; Rubinchik-Pesah A. Can decentralization be beneficial? // *Journal of Public Economics*. 2005. No. 89. P. 7.

ной унификации перераспределения. Он не утратил значения для понимания логики федерализма, но в настоящее время воспринимается скорее как теоретический принцип, применимость которого на практике существенно ограничивается.

Ограничения связаны, в частности, с тем, что политику распределения невозможно отграничить от политики поставки локальных общественных благ и субсидируемых государством услуг. Вообще говоря, принцип унифицированного перераспределения относится к единообразию трансфертов (например, к отсутствию межрегиональных различий в пенсионном обеспечении) не в большей степени, чем к равенству в условиях получения образования и медицинской помощи. Между тем, полная унификация в данной области существенно дестимулировала бы территориальное развитие и никогда не имела места в больших странах. Кроме того, теория федерализма в своем «втором поколении» уделяет гораздо больше внимания политико-экономическому контексту разграничения полномочий. В этот контекст вполне укладывается так называемая деволуция, т.е. тенденция к децентрализации социальной политики в целом, включая политику трансфертов. В последние десятилетия деволуция отчетливо проявилась в ряде стран, прежде всего в США, на материале которых в основном формировалась экономическая теория федерализма. Преимущества и недостатки деволуции оцениваются по-разному, но прямые апелляции к постулату при обсуждении практических проблем ныне редки. Однако они встречаются при оценке состояния и перспектив российского федерализма<sup>16</sup>.

Между тем, как показано выше, в истории нашей страны унификация распределительной политики скорее имитировалась, чем обеспечивалась на деле, а реальное выравнивание вряд ли достижимо в форсированном режиме. В то же время апелляция к идее выравнивания способна оправдывать, по сути, любую степень сужения самостоятельности и ответственности территориальных властей. Практическая неустранимость довольно глубокого территориального неравенства в течение ближайших десятилетий делает необходимым осознанный выбор между долговременной сверхцентрализацией политики распределения (с соответствующими потерями для социально-экономического развития), с одной стороны, и довольно глубокой деволуцией — с другой. Одно из преимуществ деволуции применительно к специфике нашей страны — ее потенциальная роль в преодолении мягких социальных обязательств, без чего вряд ли достижима минимально приемлемая эффективность социальной политики.

---

<sup>16</sup> См., например: Тиссен У. Анализ современных моделей бюджетного федерализма на основе социально-экономической эффективности межбюджетных отношений: Теория, опыт стран ОЭСР, анализ ситуации в России // Доклады РЕЦЭП. 2005. № 6 (10). С. 153, 182.

Второй момент, требующий упоминания, — обеспечение отзывчивости (ответственности) властей по отношению к запросам территориальных общностей, когда ожидания граждан не поддаются исчерпывающему формальному описанию, а выполнение не вполне верифицируемо для независимого арбитража<sup>17</sup>. Идея всеобъемлющего управления по результатам в рамках единой иерархии суть не что иное, как *гипотеза адекватности такого описания и верификации*. Если бы эту гипотезу удалось доказать, отпал бы существенный аргумент в пользу федерализма. И наоборот, пока гипотеза не нашла подтверждения, федерализм при определенных условиях может быть уместен независимо от различий в доступности информации для властей разного уровня и т.п.

Допустим все же, что технические трудности построения индикаторов верхнего уровня в основном преодолены. В этом случае при строго иерархическом управлении социальным развитием в современной России *резко обострилась бы проблема МБО*. Во-первых, коль скоро население по каждой проблеме адресуется к центральной власти, а результативность решения всех проблем наглядно отражается на значениях сводных показателей (и непосредственно воспринимается как результативность работы единой иерархии), центру пришлось бы компенсировать ресурсными вливаниями чуть ли не любые локальные сбои. Во-вторых, в силу известного несовершенства отечественного чиновничества сбои, вероятно, были бы частыми, а вливания не всегда давали бы отдачу. Разумеется, чем надежнее индикаторы, тем более контролируема бюрократия, но гипотеза о ее безупречности гораздо сильнее допущения о прорыве в технике разработки индикаторов. В-третьих, даже при безукоризненной работе иерархии отмеченное противоречие между стремлением к унификации и потребностью стимулировать экономические достижения территорий само по себе перманентно порождает разнонаправленные требования. В отсутствие адекватного разграничения полномочий и ответственности они приобретают форму *взаимоисключающих претензий к центру*, в особенности — к устанавливаемым им бюджетным ограничениям. В-четвертых, характерное для сегодняшней России сочетание реальной выборности центральной власти со слабостью гражданского общества, парламентаризма и судебной системы определяет, с одной стороны, высокую чувствительность к фоновым настроениям граждан, но с другой — недостаточную способность власти нести достоверные обязательства по конкретным вопросам, в том числе по стабильности бюджетных ограничений. Итак, идеальные показатели результативности верхнего уровня постоянно сигнализировали бы населению, что власть не лучшим образом выполняет его требования, а самой центральной власти — о необходимости вновь и вновь ослаблять бюджетные ограничения на местах.

---

<sup>17</sup> Seabright P. Accountability and decentralization in government: An incomplete contracts model // European Economic Review. 1996. No. 40. P. 61—89.

На первый взгляд, удивительно, что появление в системе дополнительной информации чревато осложнениями. Однако рассматриваемое допущение, формально говоря, означает способность населения заключить идеальный контракт со своим единственным агентом — центральной властью при ее неспособности исключить оппортунистическое поведение собственных агентов на средних и нижних этажах иерархии. Чтобы не потерять устойчивость, верхний уровень иерархии вынужден сохранять для себя некий «люфт». Учитывая сложившиеся реалии, его проще всего обеспечить привычным методом: уравновешивать мягкость бюджетных ограничений мягкостью социальных исполнителей. Если, не имея гарантированной защиты от недобросовестности исполнителей на местах, ввести всеобъемлющее иерархическое управление результативностью, то не склонная к суициду власть, вероятно, воздержится от замены показателей, оставляющих простор для варьирования социальных обязательств, на те, которые исключают подобный маневр. Прогресс в технике измерений окажется *невостребованным* (если не спровоцирует ослабление зависимости власти от граждан).

Совершенствование показателей чревато такими последствиями, разумеется, не само по себе, а лишь при сочетании двух установок: на максимальный охват всевозможных аспектов социально-экономической жизни полномочиями (а значит, ответственностью) *единой иерархии* и на максимальное применение доступных индикаторов не просто в качестве аналитических инструментов, а в роли *непосредственных носителей управленческих воздействий*. Прямолинейное внедрение бюджетирования и стимулирования результативности, не соразмерное состоянию государственного аппарата и социально-экономической системы в целом, способно парадоксальным образом помешать как прогрессу аналитических разработок и усилению прозрачности государственного управления, так и преодолению имитаций в обеспечении социальных прав граждан.

## Стратегическое планирование и управление исполнением

Официальный статус управлению по результатам был придан Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.<sup>18</sup> Существенны три особенности этого документа. Во-первых, он сфокусирован на управлении бюджетными расходами (т.е. на специфическом «срезе» государственного сектора и аппарата), и учет результативности в нем представлен в ряду мер по улучшению *финансового менеджмента* в бюджетной сфере. Данный контекст вполне уместен, но в нем управление по результатам

---

<sup>18</sup> Постановления правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 и от 23.12. 2004 № 838.

предстает иначе, чем в иных возможных проекциях, в том числе в контексте *стратегического планирования*. На последнее преимущественно ориентировано «Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования», утвержденное тем же постановлением. Во-вторых, речь шла не просто об использовании оценок в аналитических целях, а о *непосредственном распределении* бюджетных средств «с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов». Вместе с тем, учитывать результативность предполагалось не столько на уровне госорганов, сколько *на уровне учреждений*, оказывающих услуги и т.п., а также конкретных программ. В-третьих, в качестве результатов, на которые следует ориентировать финансирование, фигурировали как *услуги*, так и «достижение *конечных общественно значимых и измеримых результатов*», без уточнения того, как это будет сочетаться. Между тем, неоднозначность и сложность взаимосвязей между непосредственными результатами (в частности, характеристиками услуг) и конечными результатами, т.е. компонентами благосостояния (состоянием здоровья, знаниями и навыками выпускников и т.п.), а также несовпадение «общественно значимого» и «измеримого» — лейтмотивы литературы, посвященной накопленному за рубежом опыту управления по результатам.

На практике переход к бюджетированию учреждений с учетом количества и качества оказываемых ими услуг в нашей стране находится в стадии подготовки, а структурирование бюджетов госорганов в разрезе ведомственных программ — в лучшем случае в стадии освоения (подчас оно носит формальный, презентационный характер). В то же время имело место значительное продвижение в области стратегического планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти, ориентированного на конечные результаты. Оно воплотилось в докладах о результативности (ДРОНДах) ведомств и федерального правительства. Потребности стратегического планирования предопределили акцент на показатели, отражающие *конечные результаты совместной деятельности* различных ведомств и, более того, властей разных уровней и организаций различных форм собственности. Так, ключевое место в ДРОНДах занимают индикаторы сокращения бедности, ожидаемой продолжительности жизни, характеристики экономического развития и т.п.

Комплекс такого рода индикаторов формирует стереоскопическое видение ситуации, помогая идентифицировать приоритеты и узкие места, что способствует выбору обоснованных стратегических решений. Вместе с тем, на их принятие ДРОНДы влияют главным образом в качестве систематизированных аналитических и прогнозных материалов; хотя бы частичный перевод распределения ресурсов в режим алгоритмов, построенных на основе ДРОНДов, на практике не имеет места. Ограниченным и скорее неформальным остается стимулирующее воздействие индикаторов, поскольку во многих случаях неясна зависимость их значений от усилий конкретных государственных органов, их подразделений и сотрудников. В ДРОНДах не акцентирована проблема

*конкуренции целей* (trade-offs), например, ускорения экономического роста и повышения доходов неработающих. Даже если в перспективе подобного рода дилеммы снимаются, они требуют внимания в текущей работе государственных органов. Целевые значения показателей, сигнализируя ведомствам о том, какое состояние будет признано надлежащим, по сути, не содержат сигналов о *сравнительной* ценности относительно малых *приращений* по тому или иному показателю. Между тем, ориентирами практических действий способны выступать главным образом те сигналы, которые позволяют сравнивать варианты по предельной отдаче.

Пока работа над ДРОНДами скорее сопровождает повседневную деятельность государственного аппарата, чем ощутимо повышает ее эффективность. Причина, на первый взгляд, в неполноте набора применяемых индикаторов и их несовершенстве. Именно эта сторона дела привлекает наибольшее внимание, и усиление действенности управления по результатам чаще всего связывают с улучшением качества оценок. Действительно, пока в ДРОНДах используются в основном показатели, уже собираемые статистикой для иных целей. Многие из них не адекватны как задачам стратегического планирования, так и потребностям бюджетирования, стимулирования и др. В то же время отсутствуют регулярные наблюдения многих существенных сторон социально-экономической жизни, в особенности касающиеся социального самочувствия граждан. Однако масштаб очевидных несовершенств и потенциальных улучшений оценок заслоняет два взаимосвязанных и решающих обстоятельства.

Во-первых, при несомненной возможности и необходимости кардинального совершенствования индикаторов идеал в этой области недостижим. Во-вторых, бессмысленно и опасно строить систему управления «под доступные показатели»; напротив, следует *подбирать и конструировать показатели под конкретную систему управления*, точнее, под ее подсистемы, аспекты, задачи. Из огромного набора инструментов количественного анализа, который призваны постоянно пополнять статистики, социологи и другие специалисты, практик государственного управления должен отбирать в свой «ящик с инструментами» то, что наиболее адекватно выполняемым им функциям и условиям места и времени. Содержимое «ящика» не может быть неизменным, оно не способно вытеснить «ручную работу» (неформализованное управление), а неосторожное обращение с любым из инструментов чревато ущербом. Эти тезисы, основанные на опыте стран, где успешно применяется управление по результатам, приобрели характер общих мест в соответствующей литературе. Основной же акцент в ней делается на оптимизацию действий в условиях несовершенства индикаторов<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> См., например: Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе. М.: ИКСИ, 2005; Классики теории государственного управления: американская школа. М.: МГУ, 2003. С. 696–713.



Используемые в русских переводах термины «управление и бюджетирование по результатам» отчасти вводят в заблуждение относительно предмета этой литературы. Так, в практической плоскости вопрос о прямой увязке ресурсов и стимулов со значениями индикаторов почти никогда не ставится применительно к конечным результатам (outcomes), а в отношении непосредственных результатов (outputs) он рассматривается реже, чем применительно к «исполнению» (performance), что примерно соответствует выражению «качество работы». Именно «исполнение» обычно трансформируется в «результат» в русских версиях публикаций по рассматриваемой тематике. В последнее время ряд авторов, оценивая меру фактически сделанного, предпочитают писать о бюджетировании даже не «на базе исполнения» (performance-based budgeting), а лишь «с учетом исполнения» (performance-informed budgeting)<sup>20</sup>. Это не умаляет значения соответствующих инноваций и их пользы. Разумеется, располагать оценками вкладов в конечные результаты, *если* они достаточно корректны, лучше, чем оценивать лишь непосредственные результаты, а точное измерение последних — лучше, чем учет всего лишь характеристик процессов. Но чтобы признать инновации реальными и ощутить их эффект, не обязательна всесторонняя увязка бюджета государства с конечными результатами, что на практике нигде не встречается. Достаточно перехода, пусть частичного и постепенного, от обеспечения воспроизводства *ресурсных комплексов* к активному бюджетному *управлению деятельностью* с использованием индикаторов соответствия *рациональным формализованным требованиям*.

Так, замещение финансового обеспечения установленной численности сотрудников государственного органа или учреждения финансированием услуг и процессов, четкие и оптимизированные требования к которым формализованы в стандартах и регламентах, — типичный пример бюджетирования «по результатам». Конечно, прямая увязка бюджета госоргана с его *точно измеренным* вкладом, например, в динамику ВВП или средней продолжительности жизни была бы более совершенным воплощением идеи бюджетирования по результатам, чем переход от выделения средств «под численность» к финансированию бюджета «под стандарты, регламенты и программы». Однако, как показывает зарубежный опыт, даже такой переход сталкивается со значительными трудностями и требует тщательной подготовки<sup>21</sup>. В наших условиях на федеральном уровне начинать целесообразно с *отдельных агентств*, причем тех, для которых характерна наибольшая *однородность курируемых услуг* и высокая степень *продвижения в стандартизации и регламентации*.

---

<sup>20</sup> Handbook of public administration / Peters B.G., Pierre J. (eds.). L.: SAGE, 2003. P. 402—403.

<sup>21</sup> Meeting the challenges of performance-oriented government / Newcomer K. et al. (eds.). Washington (DC): ASPA, 2002.

Еще одна сфера, в которой весьма перспективна непосредственная увязка ресурсов и стимулов с ожидаемым и фактическим исполнением, — это *проектное управление*, от национальных проектов до ведомственных программ. Оценка хода и результативности проекта с помощью формализованных индикаторов обеспечивает координацию усилий участников. Их принадлежность к единой административной иерархии, вообще говоря, не требуется. В то же время проект предполагает собственную *внутреннюю иерархию задач*, которая формируется и поддерживается за счет последовательной ориентации планирования, бюджетирования, стимулирования и контроля исполнения на реализацию конкретной цели (выбранного приоритета). Ключевая роль индикаторов в данном случае очевидна. Вместе с тем, сам отбор приоритетов для реализации проектными методами отчасти лимитируется доступностью надежных измерителей. В настоящий момент далеко не любая социально-экономическая проблема поддается исчерпывающей декомпозиции с помощью формализованных методов, а продвижение в ее решении не всегда адекватно оценивается доступными индикаторами. В той мере, в какой эти условия не выполняются, существует риск имитации проектного подхода вместо его рационального использования.

Зарубежный опыт демонстрирует тенденцию к опережающему развитию управления и бюджетирования исполнения *на уровне регионов и муниципалитетов*, по сравнению с общенациональным уровнем. Это объяснимо: во-первых, «исполнение» обретает четкий смысл лишь в свете конкретной политики, которую на локальном уровне легче охватить индикаторами, чем на федеральном, во-вторых, позитивно сказывается сама компактность объектов управления. Ведь при использовании оценок «с возрастанием иерархии стремительно растет количество стимулов, ведущих к искажению системы»<sup>22</sup>. Сказанное не противоречит отмеченной выше полезности комплексных оценок конечных результатов для целей стратегического планирования на федеральном уровне. Необходимо, однако, четко различать *обобщающие оценки социально-экономической ситуации* и непосредственные *оценки деятельности* государственных органов, их руководителей и сотрудников, сознательно *ограничивая стимулирующее воздействие* первых. Последнее не столь просто: само по себе регулярное оперирование индикаторами в официальных документах, на заседаниях правительства и т.п., неявно придает им стимулирующее значение. А это чревато переориентацией работы на улучшение значений не всегда совершенных показателей. Такая опасность отмечается даже наиболее активными сторонниками управления по результатам<sup>23</sup>.

Риск «работы на показатели» тем меньше, чем больше содержащаяся в них информация дополняется иным образом, включая личное общение. Так,

---

<sup>22</sup> Де Брюйн Х. Указ. соч. С. 73.

<sup>23</sup> См., например: Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N. Y.: PLUME, 1993. P. 349–359.

оценка деятельности ведущих членов правительства или губернаторов Москвы и Санкт-Петербурга со стороны высшего руководства страны заведомо отражает не только и не столько значения индикаторов. Соответственно, как негативные, так и позитивные последствия внедрения показателей на этом уровне не окажутся принципиально значимыми. Так, формализация сама по себе вряд ли резко усилит командное начало в работе федерального правительства. В то же время акцентирование всеобщего участия в улучшении значений индикаторов, фигурирующих в его сводных докладах, может ощутимо сказаться на мотивации большинства глав региональных и местных администраций. Даже при высоком качестве измерений это способно перефокусировать их усилия с эффективного решения собственных специфических задач на выполнение роли помощников федеральных органов. Если же индикаторы уязвимы, не исключена опасная деформация стимулов и содержания работы, означающая, по сути, возникновение *скрытых нефинансируемых мандатов*.

Мотивы, связанные с задаваемыми «сверху» индикаторами, могут существенно и не всегда позитивно влиять на использование ресурсов, которыми субфедеральные власти наделены для исполнения своих полномочий. Это обстоятельство имеет не меньшее практическое значение, чем традиционно привлекающая внимание проблема распределения средств по уровням бюджетной системы. Парадокс состоит в том, что оперирование *формальными показателями* с не вполне четко установленным статусом стихийно порождает в первую очередь *неформальные стимулы* (быть замеченным и т.п.), что делает их модифицирующее воздействие особенно трудно предсказуемым, учитываемым и корректируемым. В то же время невозможность полностью возложить ответственность за значения индикаторов на субфедеральные власти затрудняет преодоление проблемы МБО, а вместе с нею — и МСО.

Возвращаясь к дилемме, обозначенной в начале данной работы, следует, во-первых, повторить, что *усиление согласованности и рациональное разделение полномочий* по вертикали, в принципе, не противоречат друг другу и, во-вторых, заключить, что недостаточно осмотрительное внедрение управления и бюджетирования по результатам способно нарушить их баланс. В первую очередь это относится к риску утратить грань между ориентирующим воздействием общенационального стратегического планирования и фактическим сужением установленных законом полномочий субфедеральных властей. Использование индикаторов результативности (исполнения) не должно прямо или косвенно ставить под угрозу принцип разграничения ответственности, значимость которого подчеркивается в Бюджетном послании президента Российской Федерации на 2007 г. Без этого не удастся изжить мягкость бюджетных ограничений и социальных обязательств государства и, вместе с тем, раскрыть потенциал совершенствования индикаторов и их применения на различных уровнях государственного управления.

*Препринт WP8/2006/03*  
*Серия WP8*  
*Государственное и муниципальное управление*

Л.И. Якобсон

**Бюджетная реформа:  
федерализм или управление по результатам**

Зав. редакцией *А.В. Заиченко*  
Технический редактор *О.А. Быстрова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.  
Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная. Печать трафаретная.  
Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,4. Усл. печ. л. 1,16  
Заказ № . Изд. № 632

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3  
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3