

БЮДЖЕТНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ: НОВОЕ ВИДЕНИЕ

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: ЛАВРОВ А.М.
ЛОГИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ
В РОССИИ. В ПОИСКАХ «ОПТИМАЛЬНОЙ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ». ЦИКЛ ПУБЛИКАЦИЙ
И ДОКУМЕНТОВ (1998–2019 гг.) – М.: ИД ВШЭ, 2019.

Афанасьев М.П., Шаш Н.Н.¹

Проблематика бюджетных реформ остается одной из самых востребованных тем современных научных исследований. Это связано с исторической восходящей в настоящее время фазой цикла усиления роли государства во всем мире, а также с динамикой его функции в сфере экономики и прежде всего бюджета.

Более того, исключительно редко в отечественной финансовой науке появляются крупные, суммирующие многолетние исследования ученого, работы по остроактуальным сюжетам. Несомненно, к таким произведениям следует отнести объемный труд Алексея Михайловича Лаврова, теоретика и практика российских бюджетных реформ, особенно в области межбюджетных отношений, в которой он является признанным авторитетом. При этом важное внимание в работе уделяется анализу новых тенденций: децентрализации бюджетного процесса и оказания бюджетных услуг, открытости бюджетов регионов, инициативному бюджетированию и т.д.

Представленная научной общественности книга едина в трех качествах: – во-первых, это сборник научных статей автора за более чем 20-летний творческий и изыскательский период его деятельности;

¹ *Афанасьев Мстислав Платонович* – доктор экономических наук, профессор, департамент политики и управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, Мясницкая ул., д. 20, каб. 208. E-mail: mstafan@hse.ru; главный научный сотрудник ИНП РАН. Адрес: 117418, Москва, Нахимовский пр-т, д. 47, каб. 1715. E-mail: mstafan@ecfor.ru
Шаш Наталия Николаевна – доктор экономических наук, профессор, кафедра финансового менеджмента Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. Адрес: 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36. E-mail: nat_vshu@mail.ru

- во-вторых, это практическая хрестоматия, содержащая отдельные нормативные акты и программы, которые определяли (или, как минимум, сопровождали) бюджетную политику России на протяжении последней четверти века;
- в-третьих, это концептуальная работа, обосновывающая научную идею автора об «оптимальной децентрализации» как стержне необходимых преобразований в бюджетной (и только ли в бюджетной?) сфере отечественной экономики.

Работа состоит из четырех крупных тематических разделов – в них собраны и систематизированы ранее опубликованные и широко известные статьи, автором или соавтором которых является А. М. Лавров, по следующим направлениям:

- 1) реформа межбюджетных отношений (с. 18–165);
- 2) реформа бюджетного процесса (с. 166–269);
- 3) реформа бюджетных услуг (с. 270–363);
- 4) оценка качества финансового менеджмента в государственном секторе (с. 364–528).

К сожалению, в этой книге не воспроизводится текст его знаменитой статьи «*Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация*» 1995 г.²

В приложении книги содержатся концепции и программы по вопросам бюджетных преобразований, утвержденные нормативными актами Правительства Российской Федерации (с. 534–734), что весьма удобно будущим исследователям в качестве уже выполненной научно-вспомогательной работы по сбору первоисточников. Здесь же в приложении находится небольшой, но важный отдел «Вспоминая учителей» (памяти Т. М. Калашниковой, Л. В. Смирнягина, И. И. Куринного) (с. 735–827), где автор с большим уважением говорит о своих старших товарищах и той роли, которую они сыграли в его академическом и жизненном становлении.

Несомненную аналитическую значимость представляет полный список научных публикаций автора с 1995 г., т.е. за 25 лет научной деятельности (с. 828–832). Интересно проследить на основе этого хронологического списка, как эволюционировали и развивались его исследовательские интересы.

Не менее важными представляются и небольшие «вкрапления» в многостраничный фолиант повествования: заметки «от автора» (с. 6–11), «логика бюджетных реформ» (с. 12–17), «перспективы “оптимальной децентрализации”» (с. 529–533), а также вступления и заключения к основным разделам книги (с. 18–24, 166–172, 270–274, 364–365, 526–528). Это квинтэссенция размышлений автора, подведение научных итогов за двадцать лет и постановка задач на будущие периоды. На них мы остановимся подробнее.

А. М. Лавров формулирует основную гипотезу своей работы: «Для эффективного управления финансами Российской Федерации необходимо разграничение полномочий между его участниками, соответствующее тре-

² См.: Лавров А. М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики – 1995. – № 8 – С. 21–29.

бованиям «оптимальной бюджетной децентрализации»» (с. 12). Автор стремится показать, что «оптимальная бюджетная децентрализация» является важнейшей предпосылкой для повышения эффективности бюджетных расходов при конкуренции за финансовые ресурсы и «жесткие» бюджетные ограничения.

Справедливости ради надо сказать, что в книге А. М. Лаврова речь идет не о полном решении сформулированной проблемы, а об определении путей ее решения. Именно под таким углом мы и рассматриваем предложенную работу.

Для целей своего анализа автор выделяет два основных структурных элемента: «управление общественными финансами» (с. 12) и «бюджетные реформы» (с. 13). Причем «развитие управления общественными финансами происходит путем реализации бюджетных реформ» (с. 13). Под бюджетной реформой он понимает «целенаправленные, как правило, предусмотренные определенным документом системные действия по изменению в течение зафиксированного периода времени правил и процедур планирования и использования бюджетных средств» (с. 13).

А. М. Лавров выделяет несколько разновидностей реформ, в том числе институциональную и операционную (с. 13–14), а также три платформы реформ: первая (базовая) – сбалансированность и устойчивость, вторая – разграничение доходно-расходных полномочий и третья – «бюджетная конкуренция» (см.: с. 16–17).

В развитии собственной концепции А. М. Лавров оперирует терминами: «мягкие» и «жесткие» бюджетные ограничения (с. 15), введенными в экономическую науку на рубеже 80-х гг. прошлого века венгерским экономистом Яношем Корнай³, но использует эти термины совершенно в другом смысле. У Лаврова бюджетные реформы ведут от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям (см.: с. 15).

Далее делается логический переход к понятию «оптимальной децентрализации». Следующая логическая ступенька изложения концепции автора – в итоге «их (реформ – прим. рец.) суть в основном сводится к установлению и (или) поддержанию **оптимальной степени децентрализации** (или, что то же самое, централизации) управления общественными финансами...» (с. 14).

В своей работе А. М. Лавров отмечает три главных характеристики децентрализации: первая – она является «разграничением полномочий между разными уровнями (звеньями) управления» (с. 7); вторая – децентрализация «различается для разных сторон управленческих систем» (с. 7); третья – она применима «...к любым взаимодействиям, при которых стороны обладают различной возможностью влиять на деятельность друг друга» (с. 7).

³ См.: Kornai J. Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems. *Econometrica*, 1979, 47:4, pp. 801–819; его же “Hard” and “Soft” budget constraints. *Acta Oeconomica*, 1980, vol. 25, no 3–4, pp. 231–246; его же Economics of Shortage. Amsterdam: North-Holland. 1980; его же The Soft Budget Constraint. *Kyklos*, 1986, vol. 39, no 1, pp. 3–30. Кроме того, понятие «мягких» бюджетных ограничений в контексте теории фирмы изложены в работе: Афанасьев М. П. Логика дефицитной экономики, 2-е изд. – М.: РАГС, 2004. – С. 84–98.

Автор полагает, что следующим исследовательским этапом должен стать переход от «оптимальной **бюджетной** децентрализации» к «оптимальной **управленческой** децентрализации» (*выделено авторами рецензии*) (см.: с. 533).

Общей проблемой всех структур, особенно иерархических, является соотношение централизации и децентрализации. Этот вопрос восходит к философской проблеме соотношения целого и части. Так, Аристотель еще в своей «Метафизике» писал: «Целым называется (1) то, у чего не отсутствует ни одна из тех частей, состоя из которых, оно именуется целым от природы, а также (2) то, что так объемлет объемлемые им вещи, что последние образуют нечто одно» (1023b 25). Дискуссия на тему *(де)централизации*⁴ продолжается уже не одно тысячелетие на полях различных наук – от философии до финансов.

Среди ученых-предшественников, на которых автор опирается в своих теоретических построениях, французский философ Уг-Фелисите Робер де Ламеннэ (Hugues-Félicité Robert de Lamennais) (1782–1854) и ныне здравствующий американский политолог Барри Роберт Уэйнгаст (Barry Robert Weingast), профессор Стэнфордского университета.

Аббат де Ламеннэ произнес в рамках парламентской полемики 1848 г. знаменитую максиму: «Централизация – это апоплексия в центре и паралич на местах»⁵. Эта фраза может считаться эпитафией ко всем опубликованным работам автора и в некотором смысле, на наш взгляд, является его научным кредо.

Б. Уэйнгаст, в свою очередь, заинтересовал автора предложенной концепцией «федерализма, сохраняющего рыночные взаимодействия»⁶. Однако в новой концепции «оптимальной децентрализации» А. М. Лаврова эта теория является идеологической предпосылкой его логических построений, но пока не нашла полного развития.

Нельзя не отметить позитивное стремление автора к систематизации и классификации категорий финансовой науки, формулированию развернутых определений как вновь вводимым, так и традиционно используемым понятиям, что является реализацией одной из важнейших функций любой науки – и финансовой в частности. Понятие «**оптимальной** степени» (в данном случае – децентрализации) пока не нашло отражения, но, может быть, лучше смысл описываемого явления передается понятием «**рациональная**» (децентрализация)?

В заключение необходимо отметить, что данная работа А. М. Лаврова, его обоснование предлагаемой концепции являются существенным вкладом в развитие финансовой науки в целом.

⁴ Такое остроумное написание этого понятия предложено А. М. Лавровым (с. 7).

⁵ URL: <https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/1848.html> (дата обращения: 8.11.2019). Любопытно, как парировал его оппонент – министр Ашиль де Волабель (Achille Tenaille de Vaulabelle) (1799–1879): «Именно централизация спасла Францию, без нее Эльзас и Лоррен (Эльзас и Лотарингия – прим. авторов рецензии) остались бы немецкими» (см.: URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2003-3-page-473.htm#pa25> (дата обращения: 8.11.2019)).

⁶ См.: Weingast, B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics & Organization*, 1995, vol. 20, no 1, pp. 1–31, а также другие его работы.

Причем, на наш взгляд, представленные формулировки и выводы существенно превосходят границы национального использования этой теории, которая может достойно представлять российскую науку на мировом уровне.

К тому же этот серьезный труд будет исключительно полезен практикам, а также в научно-исследовательской деятельности и преподавательской работе в университетах.

BUDGET REFORMS IN RUSSIA: A NEW PERSPECTIVE

BOOK REVIEW: LAVROV A.M.
THE LOGIC AND PROSPECTS OF BUDGET REFORMS
IN RUSSIA. IN SEARCH OF “OPTIMUM DECENTRALIZATION”.
A SERIES OF PUBLICATIONS AND DOCUMENTS (1998–2019),
MOSCOW: HSE PUBLISHING, 2019.

Mstislav P. Afanasiev

Doctor of Economic Sciences, Professor,
School of Politics and Governance,
National Research University Higher School of Economics
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000, Moscow, Russian Federation.
E-mail: mstafan@ecfor.ru

Natalia N. Shash

Doctor of Economic Sciences, Professor,
Academic Department of Financial Management,
Plekhanov Russian University of Economics.
Address: 36 Stremyanny lane, 117997, Moscow, Russian Federation.
E-mail: nat_vshu@mail.ru