

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение  
высшего образования  
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

*На правах рукописи*

Раковский Иван Дмитриевич

НАДЛЕЖАЩАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА:  
ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ,  
РЕАЛИЗАЦИИ И ОЦЕНКИ

5.2.4. Финансы

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Соляникова Светлана Петровна,  
кандидат экономических наук, доцент

Москва – 2023

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать ученые степени кандидата наук, ученые степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится 19 апреля 2023 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125167, Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, комн. 100 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [www.fa.ru](http://www.fa.ru).

Персональный совет диссертационного совета:

председатель – Гончаренко Л.И., д.э.н., профессор;  
заместитель председателя – Попков С.Ю., д.э.н., профессор;  
ученый секретарь – Тюрина Ю.Г., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Засько В.Н., д.э.н.;  
Караев А.К., д.техн.н., профессор;  
Киреева Е.Ф., д.э.н., профессор;  
Куцури Г.Н., д.э.н., доцент;  
Мандрощенко О.В., д.э.н., профессор;  
Пансков В.Г., д.э.н., профессор;  
Пинская М.Р., д.э.н., доцент;  
Цепилова Е.С., д.э.н., доцент.

Автореферат диссертации разослан 20 января 2023 г.

## I Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Развитие мировой экономики в настоящее время происходит под негативным влиянием высокого уровня неопределенности, вызванной общим замедлением темпов экономического роста, глобальной инфляцией и возрастанием геополитической напряженности. В этой связи правительства многих государств, в том числе и Российской Федерации, одной из основных целей деятельности на среднесрочную перспективу определили необходимость обеспечения качественного рывка в социально-экономическом развитии (ускоренного восстановления экономики после спада, вызванного распространением коронавируса, а также обеспечения ее устойчивости в текущих условиях), что объективно обусловило необходимость модернизации устоявшихся в XX веке концептуальных подходов к реализации бюджетной политики как одного из основных инструментов стимулирования экономического роста и регулирования социальных процессов.

Развитие современных теорий государства и государственного управления, в том числе в рамках концепции «*Good Budgetary Governance*», приводит к пересмотру подходов к разработке, реализации и оценке бюджетной политики как программы государства, направленной на достижение приоритетов государственной политики и на развитие бюджетных отношений, элементы которой синхронизированы между собой.

Реализация бюджетной политики надлежащего качества в настоящее время является объективным требованием не только в части обеспечения сбалансированности и устойчивости государственного бюджета, но с позиции функционирования государства в целом, достижения его стратегических приоритетов в рамках нового общественного договора.

Однако при этом в российской и мировой практике подходы к разработке, реализации и оценке надлежащей бюджетной политики до конца не формализованы, отсутствуют как признаки (критерии) такой бюджетной политики, так и апробированные методики оценки ее качества.

Анализ результатов и эффектов реализации бюджетной политики в Российской Федерации показал наличие системных проблем, связанных в том числе с отсутствием четких приоритетов в части обеспечения долгосрочной устойчивости федерального бюджета; слабой увязкой инструментов и

мероприятий (мер) бюджетной политики со стратегическими приоритетами развития Российской Федерации, целями и показателями, предусмотренными документами стратегического планирования Российской Федерации; отсутствием объективных критериев выбора отдельных инструментов бюджетной политики, в связи с чем их использование не приносит ожидаемых эффектов.

Указанные проблемы свидетельствуют о необходимости трансформации устоявшихся методологических подходов к разработке, реализации и оценке бюджетной политики с целью повышения эффективности управления общественными финансами, а также обеспечения безусловного достижения приоритетов социально-экономического развития государства в условиях глобальной экономической неопределенности.

**Степень разработанности темы исследования.** Выработка принципов надлежащей бюджетной политики в настоящее время является центральной темой исследований российских и зарубежных ученых, экспертов международных организаций как ответ на потребность мирового сообщества в поиске универсальных инструментов обеспечения экономического роста при безусловном исполнении текущих бюджетных обязательств, которые в том числе способны сглаживать негативные последствия колебаний экономических циклов.

Вопросы бюджетной политики занимают важное место в исследованиях ученых классической политической экономии: А. Смита, М. Фридмана, Дж. Кейнса, Р. Масгрейва, А. Маршалла, Дж. Хикса и других, а также современных зарубежных авторов: Р. Барро, В. Гаспаро, Т. Сарджента, В. Танци, Л. Эйро и других. Проблемы формирования и реализации бюджетной политики освещены в работах отечественных ученых: А. Дерюгина, А. Кудрина, С. Пекарского, И. Соколова, С. Соляниковой и ряда других. Однако особенности и критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики, ее основные инструменты, а также проблемы реализации и оценки не получили комплексного отражения в научных исследованиях, что обусловило выбор темы диссертации.

**Целью исследования** является решение научной задачи по развитию теоретических и методических подходов к разработке и реализации надлежащей бюджетной политики, имеющей существенное значение для обеспечения устойчивости финансов государственного сектора и повышения эффективности государственного финансового регулирования социально-экономических процессов.

Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие **задачи**:

- 1) выявить этапы трансформации концептуальных подходов к определению понятия, целей, задач и инструментов бюджетной политики;
- 2) определить основные критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики с учетом принципов ответственного и эффективного управления общественными финансами, разработать и апробировать методику оценки качества бюджетной политики;
- 3) охарактеризовать особенности разработки и использования инструментов надлежащей бюджетной политики;
- 4) провести методологические и эмпирические оценки результатов и эффектов реализации надлежащей бюджетной политики при использовании отдельных инструментов в Российской Федерации;
- 5) обосновать направления обеспечения надлежащего качества и повышения результативности бюджетной политики в Российской Федерации.

**Объектом исследования** является деятельность органов государственной власти по разработке и реализации бюджетной политики.

**Предметом исследования** являются теоретические, организационно-правовые и методические подходы к разработке и реализации надлежащей бюджетной политики, оценке ее качества.

**Научная новизна** исследования заключается в развитии теории управления финансами общественного сектора, разработке новых концептуальных подходов к выработке и реализации бюджетной политики, отвечающей современным вызовам и требованиям концепции «*Good Budgetary Governance*».

Новыми являются следующие научные результаты:

- 1) Доказана научная гипотеза о цикличности реализации и границах воздействия бюджетной политики, которые могут корректироваться в зависимости от модели государственного управления, но механизм данного воздействия при этом будет неизменным. На основе этих разработок: во-первых, показано, что значение бюджетной политики тесно сопряжено с вопросом допустимой роли государства в регулировании социально-экономических процессов, а также уровнем развития демократических и рыночных институтов в части полноты учета «обратной связи» от субъектов экономики при формировании бюджетной политики; во-вторых, выявлены фундаментальные условия, определяющие

параметры (характеристики) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание.

2) Определены современные тренды развития концепций бюджетной политики на основе выявленных качественно новых взаимосвязей эволюции теорий государства и государственного управления с модернизацией концептуальных подходов к определению понятия, целей, задач и инструментов бюджетной политики. К основным трендам относятся: а) расширение перечня целей государственной политики, достижение которых обеспечивается в рамках бюджетной политики, а также возникновение и модернизация целей, достижение которых возможно исключительно в рамках бюджетной политики; б) концепции развиваются циклично; в) действия органов государственной власти направлены на обеспечение реализации подходов и практик управления общественными финансами, удовлетворяющих запросы всех заинтересованных сторон и гарантирующих наилучший результат в текущих условиях; г) разработка и реализация надлежащей бюджетной политики требует активного участия общества в определении приоритетов такой политики. Это позволило выявить факторы условий среды, обуславливающих изменение параметров (характеристик) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание, а также модернизацию институциональных аспектов бюджетной политики, уточнить методические подходы к выбору инструментов и обоснованию мероприятий бюджетной политики с учетом требований надлежащего управления общественными финансами в рамках концепции «*Good Budgetary Governance*».

3) Уточнено определение качества бюджетной политики, предложены критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики в соответствии с принципами надлежащего управления общественными финансами, что позволило разработать и апробировать новую методику оценки качества бюджетной политики на основе сводного индекса качества бюджетной политики в соответствии с критериями оценки.

4) Предложена классификация инструментов бюджетной политики по таким критериям, как направленность на реализацию функций государства, обеспечение эффективной государственной политики, повышение устойчивости бюджета. Сформирован алгоритм отбора и применения таких инструментов с выделением следующих этапов: выбор необходимого инструмента (набора инструментов) и его разработка; внедрение (в том числе в части разработки

необходимой нормативной правовой базы) соответствующего инструмента; непосредственное использование инструмента в рамках реализации надлежащей бюджетной политики; оценка инструмента; модернизация инструмента (набора инструментов) по итогам проводимой оценки. Это позволяет повысить обоснованность выбора инструментов бюджетной политики и эффективность их использования.

5) Обоснованы рекомендации по обеспечению надлежащего качества и повышению результативности бюджетной политики Российской Федерации в разрезе следующих направлений: а) переориентация бюджетной политики Российской Федерации в прямом соответствии с системой стратегических приоритетов государственной политики; б) проведение регулярного анализа эффективности бюджетных расходов, обеспечивающих реализацию бюджетной политики, для повышения обоснованности мероприятий бюджетной политики; в) формирование комплексной системы мониторинга и оценки расходных обязательств, в том числе на долгосрочный период, с целью учета долгосрочных расходных обязательств и бюджетных рисков.

**Теоретическая значимость работы** заключается в том, что ее основные выводы и положения способствуют развитию концептуальных основ управления общественными финансами, формируют современные подходы к разработке, реализации и оценке бюджетной политики, определяют научно обоснованные направления повышения ее качества и результативности.

**Практическая значимость работы** состоит в том, что разработанные теоретические положения, алгоритмы, методические подходы к оценке качества бюджетной политики, а также предложения по направлениям обеспечения надлежащего качества и повышения результативности бюджетной политики могут быть использованы Минфином России при разработке Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и на плановый период.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

1) методика оценки качества бюджетной политики на основе сводного индекса качества бюджетной политики;

2) алгоритм отбора и применения инструментов надлежащей бюджетной политики с методическими подходами к оценке результатов и эффектов инструментов и мероприятий бюджетной политики Российской Федерации.

**Методология и методы исследования.** Методология исследования базируется на методологических подходах, на теоретических положениях и подходах, представленных в работах отечественных и зарубежных ученых в сфере организации финансов общественного сектора, разработки и реализации бюджетной политики государства. Методологическая база исследования основывается на философских и общенаучных принципах (объективности, системности, всесторонности, единства теории и практики). В ходе исследования использованы общенаучные (анализ, синтез, обобщение, группировка, классификация) и специальные (экономико-математические) методы.

**Положения, выносимые на защиту:**

1) уточненные и апробированные методологические подходы к оценке качества бюджетной политики с использованием разработанных критериев и расчетом сводного индекса качества бюджетной политики в соответствии с критериями оценки (С. 100–115);

2) современные тренды развития концепций бюджетной политики, обусловившие модернизацию требований к определению понятия, целей, задач, инструментов бюджетной политики и учитывающие основные детерминанты разработки и реализации бюджетной политики в XXI веке (С. 40–44);

3) комплекс методических и организационно-правовых рекомендаций по обеспечению надлежащего качества и повышению результативности бюджетной политики Российской Федерации (С. 115–133);

4) алгоритм отбора и применения инструментов надлежащей бюджетной политики с методическими подходами к оценке результатов и эффектов их использования (С. 62–72; 74–99).

В качестве **информационной базы исследования** использованы данные официальной статистики, Казначейства России, Минфина России, Минэкономразвития России, аналитические материалы Международного валютного фонда, Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития и других финансовых институтов.

**Область исследования** соответствует пункту 9. «Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная политика. Инициативное бюджетирование» Паспорта научной специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки).



**Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования.** Достоверность результатов исследования подтверждается использованием общенаучных методов, анализом широкого круга источников информации. Исследование основывается на официальных данных Росстата, Минфина России, Казначейства России, сведениях единого портала бюджетной системы Российской Федерации, государственной автоматизированной информационной системе «Управление», официального Интернет-портала правовой информации и справочно-правовой системы «Консультант плюс».

Основные положения и результаты исследования докладывались и получили одобрение: на XI Международном научном студенческом конгрессе «Память о Великой Отечественной войне в сознании молодежи XXI века» (Москва, Финансовый университет, 20 мая 2020 г.); на Международной научно-практической конференции «Финансы общественного сектора: глобальные тренды, новые риски и будущие приоритеты» (Москва, Финансовый университет, 29 октября 2020 г.); на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 19 февраля 2021 г.); на II Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 17 февраля 2022 г.).

Основные результаты исследования применяются Департаментом программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов Минфина России при разработке и совершенствовании инструментов бюджетной политики Российской Федерации. Так, предложенные рекомендации по обеспечению надлежащего качества и повышению результативности бюджетной политики Российской Федерации в части формирования комплексной системы мониторинга и оценки расходных обязательств, в том числе на долгосрочный период, с целью учета долгосрочных расходных обязательств и бюджетных рисков, учтены Департаментом при реализации ведомственного проекта «Целостная система управления бюджетными рисками». Департамент также руководствуется разработанными в исследовании методическими подходами к оценке качества бюджетной политики и алгоритмом разработки, отбора и применения инструментов бюджетной политики, что позволило повысить обоснованность выбора и эффективность их использования. Применение практических

предложений, разработанных в исследовании, способствует повышению качества подготавливаемых Департаментом материалов, развитию инструментария, направленного на повышение результативности бюджетной политики и эффективности бюджетных расходов.

Материалы исследования используются Департаментом общественных финансов Финансового факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в учебном процессе в преподавании учебных дисциплин «Разработка и реализация бюджетной политики», «Бюджетная политика и развитие реального сектора экономики», а также при проведении научно-исследовательского семинара по магистерской программе «Управление общественными финансами».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

**Публикации.** Основные положения и результаты исследования отражены в 5 работах общим объемом 4,38 п.л. (весь объем авторский) в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

**Структура и объем диссертации** обусловлены целью, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 94 наименования, и 2 приложений. Текст диссертации изложен на 156 страницах, содержит 21 таблицу, 11 рисунков.

## **II Основное содержание работы**

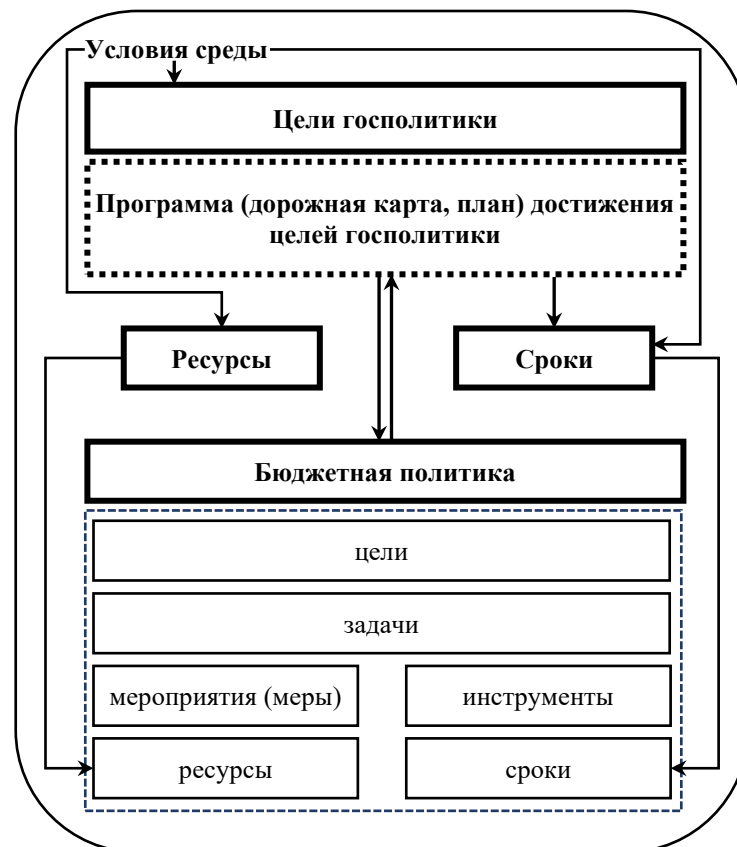
В соответствии с поставленными целью и задачами исследования в работе рассмотрены пять групп вопросов.

**Первая группа вопросов связана с доказательством научной гипотезы о цикличности реализации и границах воздействия бюджетной политики, которые могут корректироваться в зависимости от модели государственного управления, но механизм данного воздействия при этом будет неизменным.**

Бюджетная политика трактуется как направленная на достижение приоритетов государственной политики, а также на развитие бюджетных отношений программа государства, которая включает в себя комплекс взаимосвязанных по целям, задачам, срокам и ресурсам инструментов и мероприятий (мер) бюджетной политики по воздействию на деятельность

экономических субъектов при текущих и прогнозируемых параметрах социально-экономического развития. Причем, в соответствии с этим определением, бюджетная политика может представлять собой как документ, определяющий основные направления деятельности государства в соответствующей области, так и совокупность элементов бюджетной политики: цели, задачи, инструменты и мероприятия (меры) по ее реализации, выбор/использование/учет которых дает наилучший синергетический эффект в части достижения приоритетов развития государства.

Элементы бюджетной политики определяют содержание программы, реализация которой должна обеспечиваться в общем контуре государственной политики с учетом особенностей внешней среды и ограничений. Таким образом, по нашему мнению, можно выделить фундаментальные условия, влияющие на параметры (характеристики) элементов современной бюджетной политики, составляющих ее содержание, в соответствии с рисунком 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Фундаментальные условия, влияющие на параметры (характеристики) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание

Наличие бюджетной политики является безусловным требованием для существования государства, поскольку:

– бюджетная политика является одной из форм воплощения общественного договора – согласие на добровольную передачу части прав (финансовых ресурсов) граждан, организаций государству для обеспечения и защиты общенациональных интересов;

– бюджетная политика гарантирует результаты и эффекты, достижение которых без государственной власти невозможно, обосновывает необходимость замещения частных инвестиций государственными (наличие эффекта замещения);

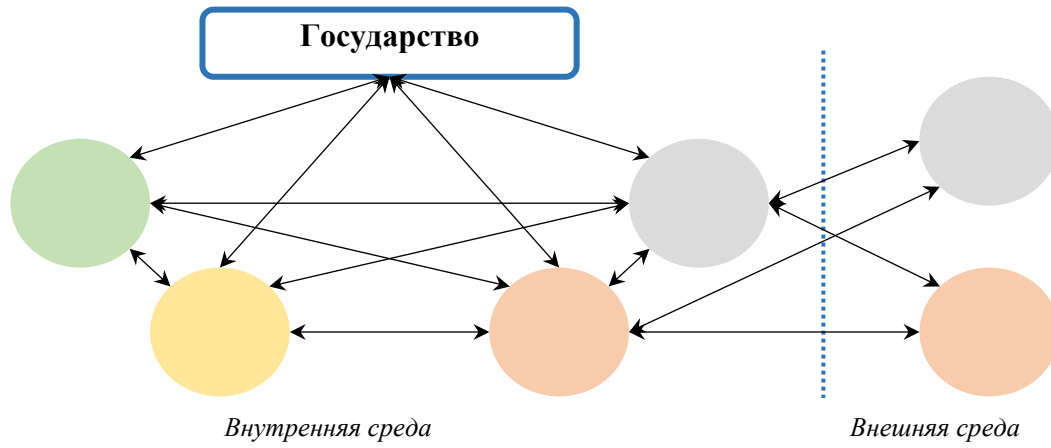
– в рамках реализации бюджетной политики обеспечивается воздействие на экономические субъекты в целях получения положительного вклада от деятельности таких субъектов в социально-экономическое развитие государства, что обуславливает устойчивость государственной власти.

Характеристика воздействия государства на экономические субъекты в рамках реализации бюджетной политики представлена в таблице 1 и на рисунке 2.

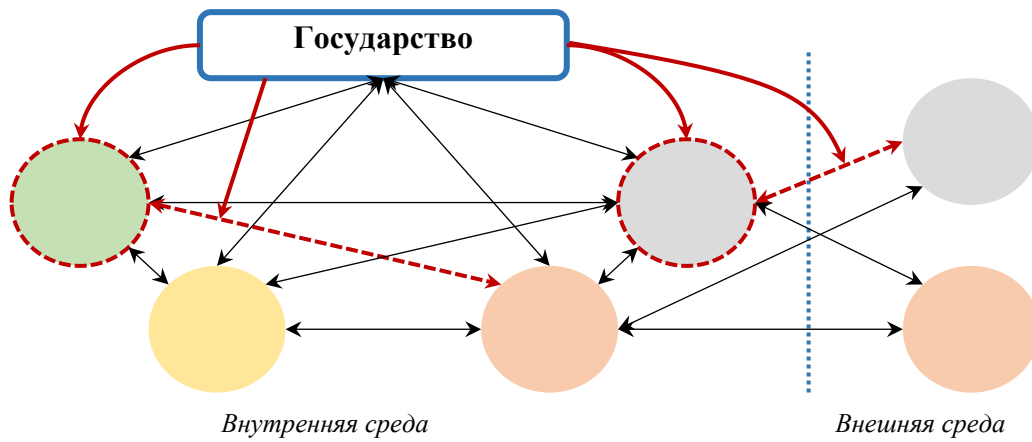
Таблица 1 – Характеристика воздействия государства на экономические субъекты в рамках реализации бюджетной политик

Этап	Комментарий
Начальное положение	Бюджетная политика реализуется внутри экономической системы, между всеми субъектами которой установлены определенные взаимосвязи. При этом отдельные экономические субъекты (в том числе и само государство) могут также быть связаны с экономическими субъектами иных государств (например, коммерческими организациями осуществляется экспорт продукции)
Воздействие	Государство при реализации мероприятий (мер) бюджетной политики оказывает прямое или косвенное влияние не только на сами экономические субъекты, но также и на взаимосвязи, установленные между ними. Так, например, государство может реализовывать меры по снижению уровня бедности (прямые социальные выплаты населению – прямое влияние на субъект), принимать меры по защите отечественных производителей (введение импортных пошлин – влияние на взаимосвязь)
Отклик на воздействие	Любые действия государства при реализации бюджетной политики влекут за собой изменения в экономической системе. Так, изменение состояния экономических субъектов, вызванное влиянием на них мероприятий (мер) бюджетной политики, окажет влияние на устоявшиеся взаимосвязи таких субъектов (в том числе с государством), а также в целом повлияет на показатели социально-экономического развития страны, что фактически является обратной реакцией на соответствующие действия государства. Воздействие государства на взаимосвязи между субъектами может повлечь за собой изменение не только данных взаимосвязей (в том числе их полное нарушение), но и состояния самих субъектов

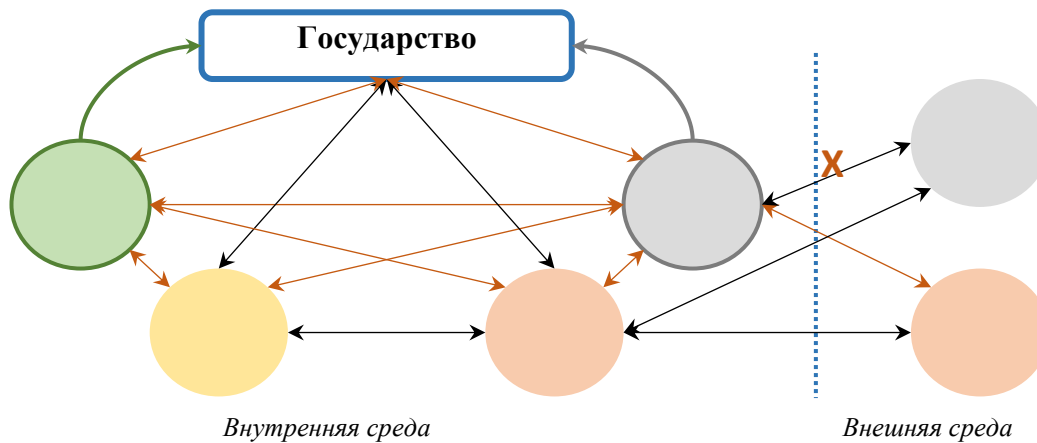
Источник: составлено автором.



Начальное положение



Воздействие



Отклик на воздействие

Источник: составлено автором.

Рисунок 2 – Характеристика воздействия государства на экономические субъекты в рамках реализации бюджетной политики

Таким образом, вопрос значения бюджетной политики тесно сопряжен с вопросом допустимой роли государства в регулировании социально-экономических процессов, а также уровнем развития демократических и рыночных институтов (в части полноты учета «обратной связи» от субъектов экономики при формировании бюджетной политики).

**Вторая группа вопросов связана с определением современных трендов развития концепций бюджетной политики на основе выявленных качественно новых взаимосвязей эволюции теорий государства и государственного управления с модернизацией концептуальных подходов к определению понятия, целей, задач и инструментов бюджетной политики.**

Проведенный в исследовании анализ концептуальных подходов к трактовке бюджетной политики позволяет выделить следующие институциональные аспекты бюджетной политики: 1) субъекты, ответственные за разработку и реализацию бюджетной политики, их функции; 2) субъекты, деятельность которых подлежит регулированию в ходе реализации бюджетной политики; 3) субъекты контроля за разработкой и реализацией бюджетной политики, их функции; 4) нормативный правовой базис разработки и реализации бюджетной политики; 5) организационно-правовая структура бюджетной системы, в том числе ее принципы; 6) организационно-правовая структура налоговой системы, в том числе ее принципы; 7) государственные финансовые ресурсы, формы их организации. Так, именно по причине изменения институциональных аспектов, вызванного в том числе трансформацией подходов к проведению государственной политики, в частности, возникновением новых критериев (признаков) «правильной» или «качественной» политики, происходит дальнейшая модернизация всех элементов бюджетной политики.

При этом основными трендами развития концепций бюджетной политики являются следующие:

– концепции развиваются параллельно с обществом и демократическими институтами, что свидетельствует о трансформации задач бюджетной политики по «угнетению» общества в задачи по справедливому распределению национального дохода и выполнению запросов общества;

– расширение перечня целей государственной политики, достижение которых обеспечивается в рамках бюджетной политики, а также возникновение и

модернизация целей, достижение которых возможно исключительно в рамках бюджетной политики;

– концепции развиваются циклично (согласно экономическим циклам), дискуссия о расширении применения инструментов бюджетной политики, равно как и о модернизации роли государства в экономике, возобновляется в условиях воздействия кризисных явлений;

– действия органов государственной власти при различных концепциях бюджетной политики направлены на обеспечение реализации подходов и практик управления общественными финансами, удовлетворяющих запросы всех заинтересованных сторон и гарантирующих наилучший результат в текущих условиях.

В контексте развития принципов надлежащего управления общественными финансами в рамках концепции «*Good Budgetary Governance*» критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики (или качества бюджетной политики) определены следующим образом, как показано в таблице 2.

Таблица 2 – Критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики

Принцип надлежащего управления общественными финансами	Критерий (признак) надлежащей бюджетной политики	Характеристика критерия (признака) надлежащей бюджетной политики
1	2	3
1) Устойчивость и предсказуемость общественных финансов в среднесрочной перспективе	1.1 Бюджетная политика реализуется в соответствии с фазами экономического цикла	Бюджетная политика носит контрциклический или циклически нейтральный характер, что способствует реализации публично-нормативных обязательств в полном объеме в периоды кризисов
	1.2 Бюджетная политика адекватна современным вызовам и шокам	При разработке и реализации бюджетной политики учитываются внешние (тенденции развития мировой экономики) и внутренние (бюджетные рамки и правила, политические решения) ограничения
2) Управление общественными финансами осуществляется исходя из необходимости достижения стратегических приоритетов государства	Бюджетная политика направлена на достижение целей социально-экономического развития государства	Все действия правительства при реализации бюджетной политики должны, в итоге, способствовать достижению верхнеуровневых целевых показателей развития государства, увязка мероприятий и (или) мер бюджетной политики должна быть однозначно увязана с такими показателями

Продолжение таблицы 2

1	2	3
3) Разумность управления капитальными вложениями	Бюджетная политика реализуется в рамках единой структуры инвестиционной деятельности	В рамках бюджетной политики формируется долгосрочный план капитальных вложений, включению в который подлежат объекты, прошедшие оценку целесообразности необходимости их финансового обеспечения за счет бюджетных средств, который также синхронизируется с инвестиционными планами корпораций
4) Открытость и прозрачность	4.1 Информация о формировании и реализации бюджетной политики открыта и прозрачна	Наличие информации о ключевых этапах разработки бюджетной политики, рассмотрения и обсуждения мероприятий и (или) мер
	4.2. Информация о формировании и реализации бюджетной политики является понятной	Информация о проводимой бюджетной политике публикуется в адаптированных для различных пользователей форматах
5) Инклюзивность	5.1 Обеспечение участия законодательных органов государственной власти в разработке и реализации бюджетной политики	Наличие законодательных возможностей широкого участия законодательных органов государственной власти в процессе обсуждения особенностей формирования и проведения бюджетной политики
	5.2 Обеспечение участия граждан и организаций в разработке и реализации бюджетной политики	Наличие законодательных возможностей широкого участия граждан и организаций в процессе обсуждения особенностей формирования и проведения бюджетной политики
	5.3 Бюджетная политика имеет «недискриминационный» характер	Бюджетная политика направлена на удовлетворение запросов всех заинтересованных сторон (государства, бизнеса, общества), способствует равномерному развитию территорий и сфер экономики, обеспечивает равный доступ субъектов экономики к финансовым ресурсам
6) Подотчетность	В ходе реализации бюджетной политики формируется полная отчетность	Отчетность об итогах бюджетной политики должна подкрепляться отчетностью о состоянии финансов государственного сектора, сформированной с учетом международных стандартов в целях возможности сопоставления данных различных стран
7) Качественное планирование, исполнение и контроль	7.1 Обоснованность мероприятий и (или) мер бюджетной политики	Наличие системы оценки обоснованности принимаемых решений по реализации мероприятий и (или) мер бюджетной политики
	7.2 Полнота исполнения расходных обязательств в рамках проведения бюджетной политики	Контроль уровня исполнения бюджетных параметров, наличие системы предупреждений (маркеров), позволяющей нивелировать риск возникновения низкого уровня исполнения
	7.3 Разумная гибкость при реализации бюджетной политики	Наличие установленных законодательством прав правительства о принятии решений в части изменения отдельных бюджетных параметров в ходе исполнения бюджета



Продолжение таблицы 2

1	2	3
7) Качественное планирование, исполнение и контроль	7.4 Контроль целевого использования бюджетных средств в рамках проведения бюджетной политики	Наличие систем казначейского контроля, не позволяющих допустить нецелевое использование бюджетных средств
8) Проведение оценки качества управления общественными финансами	Наличие полноценной системы оценки бюджетной политики	Оценка бюджетной политики и соответствующих инструментов проводится на всех этапах ее разработки и реализации, результаты оценки используются для принятия решений
9) Долгосрочная устойчивость общественных финансов	Бюджетная политика обеспечивает учет долгосрочных обязательств	Основные направления бюджетной политики формируются в том числе за пределами среднесрочного бюджетного планирования в том числе с учетом необходимости выполнения всех принятых и планируемых к принятию в текущем бюджетном цикле расходных обязательств (в том числе неявных)
10) Независимость аудита состояния общественных финансов	Бюджетная политика подвергается независимому аудиту	В ходе формирования и проведения бюджетной политики осуществляется внутренний и внешний аудит качества бюджетной политики

Источник: составлено автором.

**Третья группа вопросов связана с разработкой и апробацией авторских подходов к оценке качества бюджетной политики.** Сформулированные критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики позволили разработать методику расчета сводного индекса качества бюджетной политики.

Расчет сводного индекса качества бюджетной политики осуществляется по формуле (1)

$$K = \sum_{n=1}^n \left( j_n \cdot \frac{c_n}{c_{\text{нобщ}}} \right) \cdot 100, \quad (1)$$

где  $K$  – значение сводного индекса качества бюджетной политики;

$n$  – порядковый номер критерия;

$j_n$  – весовой коэффициент критерия  $n$  (необходимость установления весов для критериев является опциональной);

$c_n$  – количественная оценка характеристики критерия оценки качества бюджетной политики;

$c_{\text{нобщ}}$  – суммарное количество критериев оценки качества бюджетной политики.

Результаты апробации предложенной методики на примере бюджетной политики Российской Федерации представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Оценка качества бюджетной политики Российской Федерации

Критерий оценки	Характеристика качества	Комментарий
1	2	3
1.1 Циклический характер бюджетной политики	Надлежащее	В настоящее время в Российской Федерации признается необходимость реализации контрциклической бюджетной политики, на практике реализуются соответствующие инструменты, антикризисные программы
2.1 Учет прогнозов социально-экономического развития	Среднее	Несмотря на подготовку Минэкономразвития России прогноза социально-экономического развития в базовом и консервативном сценариях в целях формирования бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, используются показатели базового сценария
2.2 Решение срочных задач	Промежуточное от среднего к надлежащему	Средства Фонда национального благосостояния используются в целях решения широкого спектра задач, часто в ущерб основным целям, в том числе в части софинансирования пенсионных накоплений граждан; регулярная отчетность по использованию средств резервного фонда Правительства Российской Федерации не публикуется
2.3 Синхронизация с циклом бюджетного планирования	Надлежащее	Основные направления бюджетной политики формируются к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, ежегодной разработке (актуализации) также подлежит бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период, который в том числе содержит описание соответствующих подходов к проведению бюджетной политики
3.1 Увязка бюджетной политики с целями государственной политики	Промежуточное от среднего к надлежащему	В настоящее время проводится реформа государственных программ Российской Федерации с целью обеспечения увязки результатов, показателей и национальных целей развития Российской Федерации с инструментами бюджетной политики, однако декомпозиция отдельных показателей проведена некорректно
3.2 Наличие целей бюджетной политики, достижение которых способствует достижению целей государственной политики	Надлежащее	В рамках основных направлений направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период, на ежегодной основе осуществляется мониторинг соответствующих целей
4.1 Наличие системы обоснования и оценки инвестиционной деятельности в рамках бюджетной политики	Промежуточное от среднего к надлежащему	В настоящее время предполагается формирование государственной программы Российской Федерации «Строительство», включающей в себя пятилетний план капитальных вложений (федеральную адресную инвестиционную программу), однако не все инвестиционные объекты подлежат включению в ФАИП

Продолжение таблицы 3

1	2	3
4.2 Наличие национальной системы поддержки инвестиционной деятельности в рамках бюджетной политики	Среднее	Инструменты поддержки инвестиционной деятельности в рамках бюджетной политики предусмотрены, однако функционирование многих из них является непрозрачным
5.1 Открытость и прозрачность бюджетной политики	Среднее	В открытом доступе публикуется соответствующая отчетная информация
6.1 Понятность бюджетной политики	Базовое	В настоящее время публикуется исключительно «бюджет для граждан» к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период
7.1 Наличие полномочий по разработке и реализации бюджетной политики у законодательных органов государственной власти	Надлежащее	В настоящее время на регулярной основе функционирует трехсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений
8.1 Участие граждан и организаций в разработке и реализации бюджетной политики	Промежуточное от среднего к надлежащему	В Российской Федерации создана нормативная правовая база для инициативного бюджетирования, однако этот инструмент еще не получил широкого распространения
9.1 Доступность мер государственной поддержки	Промежуточное от среднего к надлежащему	В настоящее время начал реализацию инструмент социального казначейства, предполагающего «проактивное» предоставление мер государственной поддержки гражданам на основе анализа показателей нуждаемости
9.2 Сбалансированное региональное развитие	Среднее	Большая часть субъектов Российской Федерации находится в зависимости от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, собственные доходы не покрывают общий объем расходных обязательств субъектов Российской Федерации
10.1 Всеобъемлющий характер отчетности о реализации бюджетной политики	Невозможно оценить	Отчетность о реализации бюджетной политики не формируется
10.2 Регулярность публикации отчетов о реализации бюджетной политики	Невозможно оценить	Отчетность о реализации бюджетной политики не формируется
10.3 Наличие полной статистической информации для оценки результатов и эффектов реализации бюджетной политики	Невозможно оценить	Отчетность о реализации бюджетной политики не формируется
11.1 Наличие системы оценки обоснованности мероприятий (мер) бюджетной политики	Промежуточное от базового к среднему	Оценка влияния новых мероприятий (мер) бюджетной политики на достижение целей государственной политики не систематизирована

Продолжение таблицы 3

1	2	3
12.1 Наличие системы мониторинга текущего исполнения расходных обязательств	Надлежащее	В настоящее время на базе ГАС «Управление» создана соответствующая система предупреждений (маркеров), позволяющая Правительству Российской Федерации проводить мониторинг принятия и исполнения расходных обязательств
13.1 Гибкость при принятии решений в ходе реализации бюджетной политики	Надлежащее	В рамках деятельности трехсторонней комиссии по межбюджетным отношениям осуществляется согласование перераспределения бюджетных ассигнований федерального бюджета, кроме того, бюджетным законодательством также предусмотрены дополнительные основания по внесению изменения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета
14.1 Наличие системы контроля целевого использования бюджетных средств	Промежуточное от среднего к надлежащему	В настоящее время система казначейского сопровождения находится в стадии развития
15.1 Оценка бюджетной политики	Невозможно оценить	Оценка бюджетной политики не проводится
16.1 Учет бюджетных рисков	Базовое	В основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период указываются отдельные бюджетные риски без оценки вероятности и финансовых последствий их наступления
16.2 Наличие системы учета долгосрочных расходных обязательств	Базовое	Долгосрочные расходные обязательства в настоящее время оцениваются исключительно в рамках базовых бюджетных ассигнований, расчет которых обеспечивается в рамках формирования бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период
17.1 Аудит отчетности о реализации бюджетной политики	Невозможно оценить	Аудит бюджетной политики в целом Счетной палатой Российской Федерации не проводится

Источник: составлено автором.

В соответствии с проведенным анализом значение сводного индекса качества бюджетной политики Российской Федерации равно 52,2 баллам, при этом необходимо отметить, что ввиду невозможности оценки по 5 из 25 критериям, весовые коэффициенты не применялись (в целях недопущения искажения оценки). Итоговое значение соответствует характеристике бюджетной политики среднего качества, при этом указанная оценка не позволяет сформировать заключение о том, что в Российской Федерации осуществляется надлежащая бюджетная политика (неполное соответствие критериям надлежащей бюджетной политики).

**Четвертая группа вопросов связана с разработкой алгоритма отбора и применения инструментов надлежащей бюджетной политики на основе**

**классификации инструментов бюджетной политики.** Предложенные подходы к классификации инструментов бюджетной политики представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Классификация инструментов бюджетной политики

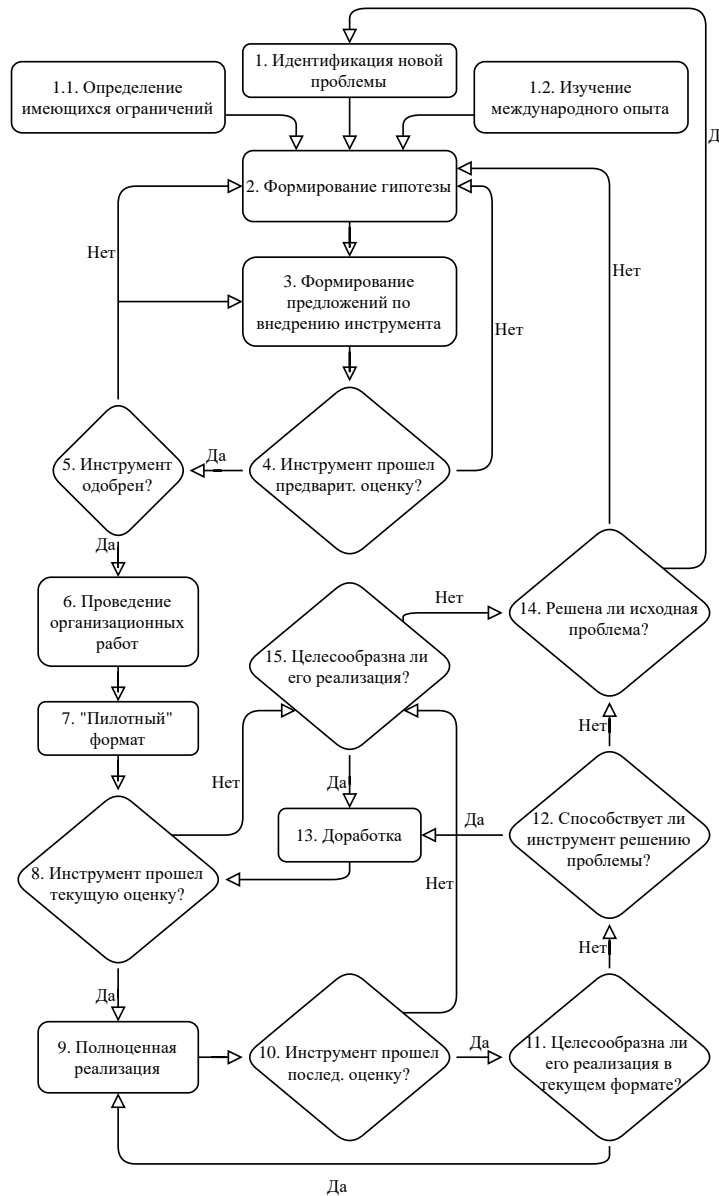
Признак Направление	Реализация функций государства	Обеспечение эффективности государственной политики	Обеспечение устойчивости бюджета
1	2	3	4
Обеспечивающие деятельность государственных органов и учреждений, предоставление услуг	Бюджетная смета, государственный заказ, капитальные вложения	Государственное задание, государственные закупки товаров, работ и услуг, гранты	Моратории на индексацию бюджетных ассигнований на оплату труда, иных выплат и пособий
Направленные на социальную поддержку населения	Прямые социальные выплаты, публичные нормативные выплаты, стипендии	Инструменты обеспечения адресности социальной поддержки, налоговые льготы	Страховые тарифы, прогрессивные налоговые ставки
Направленные на поддержку юридических лиц, выполнение ими своих функций	Капитальные вложения	Субсидии (гранты в форме субсидий), государственные закупки товаров, работ и услуг, гранты, налоговые льготы	Мониторинг и оценка бюджетных рисков (в части явных расходных обязательств)
Способствующие территориальному развитию	Дотации, субвенции, бюджетные кредиты	Межбюджетные субсидии, создание территорий с особыми налоговыми режимами	Разграничение доходов (налоговая автономия), региональные бюджетные правила
Направленные на совершенствование процедур управления бюджетом	Балансовый метод формирования бюджета, бюджетный дефицит, санкционирование операций	Инструменты программно-целевых и проектных методов, казначейское сопровождение	Обзоры бюджетных расходов, мониторинг и оценка бюджетных рисков
Направленные на обеспечение безусловного исполнения расходных обязательств, в том числе в долгосрочном периоде	Резервирование бюджетных средств	Налоги и неналоговые платежи	Бюджетный прогноз, бюджетные правила
Направленные на обеспечение прозрачности и подконтрольности	Проверки, обследования, публичные слушания	Ревизии, инициативное бюджетирование	Инструменты «индикативного» контроля (дашборды)

Источник: составлено автором.

Реализация надлежащей бюджетной политики предполагает применение совокупности инструментов надлежащей бюджетной политики и мероприятий

(мер) в рамках необходимого и достаточного набора действий государства по достижению целей государственной политики. На практике инструменты и мероприятия (меры) бюджетной политики способны обеспечивать получение соответствующих результатов и эффектов в том числе благодаря синергетическому эффекту. При этом сами результаты и эффекты реализации надлежащей бюджетной политики должны оцениваться исходя из их ожидаемых (или целевых) параметров, определенных при формировании надлежащей бюджетной политики.

На основе обобщения лучших российских и зарубежных практик управления общественными финансами в исследовании предложен алгоритм отбора и применения инструментов надлежащей бюджетной политики, который представлен на рисунке 3.



Источник: составлено автором.

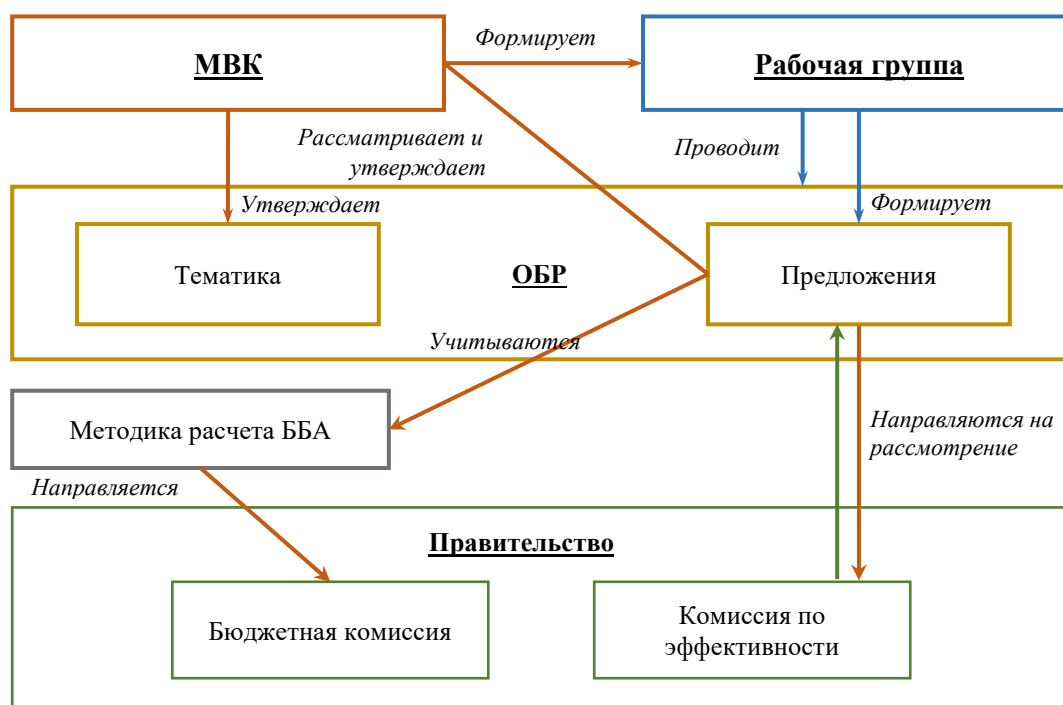
Рисунок 3 – Алгоритм отбора и применения инструментов надлежащей бюджетной политики

Соответствующий алгоритм отбора и применения инструментов надлежащей бюджетной политики имеет строгую последовательность действий, соблюдение которых позволяет получить наилучшие результаты и эффекты от использования таких инструментов на практике. Причем ключевой особенностью инструментов, разработка и реализация которых осуществляется в рамках надлежащей бюджетной политики, помимо степени их проработанности, является также обеспечение состоятельности критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики.

**Пятая группа вопросов связана с обоснованием рекомендаций по обеспечению надлежащего качества и повышению результативности бюджетной политики Российской Федерации.** Разработанный комплекс мер направлен на обеспечение надлежащего качества и повышение результативности бюджетной политики по следующим направлениям:

1) переориентация бюджетной политики Российской Федерации в прямом соответствии с системой стратегических приоритетов государственной политики (обеспечение полноценной увязки бюджетной политики с целями государственной политики) будет обеспечена за счет формирования факторных моделей достижения национальных целей развития Российской Федерации, включающих: а) полный набор измеримых факторов, от которых зависит достижение национальной цели; б) целевые значения факторов достижения национальной цели по годам; в) указание на федеральные органы исполнительной власти, ответственные за достижение целевых значений факторов достижения национальной цели, и государственные программы Российской Федерации, в рамках которых реализуется комплекс мероприятий (мер) по управлению соответствующими факторами;

2) регулярный анализ эффективности бюджетных расходов, обеспечивающих реализацию бюджетной политики (повышение обоснованности мероприятий (мер) бюджетной политики) – полноценного внедрения обзоров бюджетных расходов, целевая схема организации процесса проведения которых представлена на рисунке 4;



Источник: составлено автором.

Рисунок 4 – Предлагаемая схема проведения обзоров бюджетных расходов в Российской Федерации

3) формирование комплексной системы мониторинга и оценки расходных обязательств, в том числе на долгосрочный период (учет долгосрочных расходных обязательств и бюджетных рисков) – полноценного мониторинга рассматриваемых и принятых решений, влекущих за собой долгосрочные финансовые последствия для федерального бюджета, в том числе путем доработки перспективного финансового плана, который будет способствовать: а) проведению актуальной оценки «стоимости» реализации принятых расходных обязательств; б) отказу от обязательств, оказывающих негативное влияние на устойчивость федерального бюджета.

### III Заключение

В рамках исследования доказана научная гипотеза о цикличности реализации и границах воздействия бюджетной политики, которые могут корректироваться в зависимости от модели государственного управления, но механизм данного воздействия при этом будет неизменным.

На основе выявленных качественно новых взаимосвязей эволюции теорий государства и государственного управления с модернизацией концептуальных



подходов к определению понятия, целей, задач и инструментов бюджетной политики определены современные тренды развития концепций бюджетной политики. Это позволило выявить факторы условий среды, обуславливающих изменение параметров (характеристик) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание, а также модернизацию институциональных аспектов бюджетной политики, уточнить методические подходы к выбору инструментов и обоснованию мероприятий бюджетной политики с учетом требований надлежащего управления общественными финансами в рамках концепции «*Good Budgetary Governance*».

Уточнение определения качества бюджетной политики, формирование критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики в соответствии с принципами надлежащего управления общественными финансами позволили разработать и апробировать новую методику оценки качества бюджетной политики на основе сводного индекса качества бюджетной политики в соответствии с критериями оценки.

Предложенные классификация инструментов бюджетной политики, а также алгоритм отбора и применения таких инструментов позволили повысить обоснованность выбора инструментов бюджетной политики и эффективность их использования.

Реализация предложенного комплекса мер в части переориентации бюджетной политики Российской Федерации в прямом соответствии с системой стратегических приоритетов государственной политики (обеспечения полноценной увязки бюджетной политики с целями государственной политики), регулярного анализа эффективности бюджетных расходов, обеспечивающих реализацию бюджетной политики (повышения обоснованности мероприятий (мер) бюджетной политики), а также формирования комплексной системы мониторинга и оценки расходных обязательств, в том числе на долгосрочный период (учета долгосрочных расходных обязательств и бюджетных рисков) будет способствовать обеспечению надлежащего качества и повышению результативности бюджетной политики Российской Федерации.

#### **IV Список работ, опубликованных по теме диссертации**

*Публикации в рецензируемых научных изданиях,  
определенных ВАК при Минобрнауки России:*

1. Раковский, И.Д. Об оценке результативности бюджетной политики государства / И.Д. Раковский // Финансы. – 2019. – № 4. – С. 10-16. – ISSN 0869-446X.
2. Раковский, И.Д. Ключевые аспекты оценки бюджетной политики: международный опыт и российские реалии / И.Д. Раковский // Финансы. – 2020. – № 2. – С. 16-23. – ISSN 0869-446X.
3. Раковский, И.Д. Обзоры бюджетных расходов как инструмент бюджетной политики / И.Д. Раковский // Финансы. – 2021. – № 8. – С. 54-63. – ISSN 0869-446X.
4. Раковский, И.Д. Актуальные вопросы разработки, использования и модернизации инструментов надлежащей бюджетной политики / И.Д. Раковский // Финансовая жизнь. – 2022. – № 3. – С. 104-109. – ISSN 2218-4708.
5. Раковский, И.Д. Современная бюджетная политика: особенности и критерии оценки качества / И.Д. Раковский // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2022. – № 3. – С. 175-183. – ISSN 2075-1826.