

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

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Соляникова Светлана Петровна,
кандидат экономических наук, доцент

Москва – 2023

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы разработки и реализации надлежащей бюджетной политики	13
1.1 Эволюция концептуальных подходов к определению понятия, целей, задач и инструментов бюджетной политики.....	13
1.2 Основные критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики	41
Глава 2 Характеристика инструментов надлежащей бюджетной политики....	59
2.1 Особенности разработки и использования инструментов надлежащей бюджетной политики.....	59
2.2 Методологические и эмпирические оценки результатов и эффектов реализации надлежащей бюджетной политики	75
Глава 3 Проблемы оценки соответствия бюджетной политики критериям надлежащего управления общественными финансами	101
3.1 Методика оценки качества бюджетной политики	101
3.2 Направления обеспечения надлежащего качества и повышения результативности бюджетной политики Российской Федерации	116
Заключение	134
Список литературы	141
Приложение А Макроэкономические тенденции, обуславливающие глобальные вызовы устойчивого функционирования финансовых систем.....	155
Приложение Б Превышение инфляцией целевого уровня	156

Введение

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. Солянниковой 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: 1) переориентация бюджетной политики Российской Федерации в прямом соответствии с системой стратегических приоритетов государственной политики; 2) проведение регулярного анализа эффективности бюджетных расходов, обеспечивающих реализацию бюджетной политики, для повышения обоснованности мероприятий бюджетной политики; 3) 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 в диссертации 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 ФГБОУ 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.

Глава 1

Теоретические основы разработки и реализации надлежащей бюджетной политики

1.1 Эволюция концептуальных подходов к определению понятия, целей, задач и инструментов бюджетной политики

Бюджетная политика является основной и неотъемлемой частью проводимой государством финансовой политики. По своей сути бюджетная политика реализуется посредством сложного механизма прямого или косвенного регулирования социально-экономических процессов, используемого органами государственной власти для достижения поставленных целей и задач в рамках установленных полномочий через воздействие на параметры бюджетов бюджетной системы.

Несмотря на то, что бюджетная политика занимает одно из центральных мест в теории финансов общественного сектора, является предметом изучения широкого круга российских и зарубежных исследователей, а также оказывает ключевое влияние на экономическое развитие государства, до настоящего времени отсутствуют единые подходы к определению ее содержания. Кроме того, обращает на себя внимание большое количество терминов, используемых при описании соответствующего вида политики различными авторами как в российской («бюджетная политика», «бюджетно-налоговая политика», «налогово-бюджетная политика», «фискальная политика», «фискально-бюджетная политика»), так и зарубежной литературе («*fiscal policy*», «*budgetary policy*», «*budgetary governance*»).

Определение бюджетно-налоговой и фискальной политики дается в Современном экономическом словаре, согласно которому политика правительства в области налогообложения и государственных расходов, направленная на «поддержание высокого уровня занятости, стабильной

экономики, роста ВВП» [24] представляет собой бюджетно-налоговую политику. При этом фискальная политика – это государственная политика «в области налогообложения, государственных расходов, государственного бюджета, направленная на обеспечение занятости населения и предотвращение, подавление инфляционных процессов» [24]. Данные определения в Современном экономическом словаре фактически имеют различия только в части идентификации целей политики.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь характеризует бюджетную политику как «совокупность... решений» органов исполнительной и законодательной ветвей власти, которые связаны «с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования» [27]. Несмотря на то, что в соответствии с указанной трактовкой бюджетная политика представляется, скорее, аналитическим инструментом («определение направлений...», «выработка путей...»), в то же время признается, что бюджетная политика является «средством осуществления экономической и социальной политики государства». Фискальная политика описывается в вышеприведенном источнике в качестве «совокупности финансовых мероприятий государства в области налогов и расходов» [23], направленных на «сдерживание колебаний совокупного спроса, воздействие на уровень занятости, инфляции и других макроэкономических показателей» [27]. Вместе с тем необходимо отметить, что в контексте реализации социально-экономической политики «развитие бюджетных отношений» не может происходить в отрыве от вопросов налогообложения и расходования бюджетных средств.

Схожее определение фискальной политики дается в Словаре современной экономической теории, согласно которому данная политика осуществляется посредством «манипулирования государственным бюджетом через правительственные расходы и налоги» в целях обеспечения «экономического роста, контроля над занятостью и инфляцией» [22].

По мнению некоторых авторов, бюджетная политика объединяет в себе систему управления государственными финансами, построение принципов бюджетного федерализма, политику в области бюджетных доходов и расходов, а также управление государственным долгом и государственными активами [20], а фискально-бюджетная политика представляет собой «целенаправленное воздействие государственных институтов на параметры экономики, определяющие ее равновесие на рынках товаров и услуг» [19], причем такое воздействие должно осуществляться через прямые налоги и государственные расходы (при этом из фокуса внимания выпадают отдельные бюджетные категории, например, неналоговые платежи).

По нашему мнению, вышеприведенная терминология по своей сути является синонимичной, основное отличие дефиниций заключается в предметном охвате данных понятий. При этом представляется, что бюджетная политика в контексте изучения особенностей влияния государства на национальную экономику должна рассматриваться как комплексное понятие, охватывающее все вопросы, напрямую или косвенно связанные с формированием и использованием бюджета как отдельного инструмента реализации финансовой политики во взаимосвязи с оценкой его влияния на параметры социально-экономического развития.

Дополнительно необходимо отметить, что при характеристике термина «бюджетная политика» многими авторами игнорируется определение слова «политика», которое зачастую не подлежит трактовке: «бюджетная политика – это политика...» или «политика – это воздействие субъекта на объект».

Вместе с тем «политика» может являться ключом к пониманию предмета настоящего исследования. «Политика» как категория, введенная в обиход еще в Древней Греции, используется в контексте вопросов государственного управления, деятельности государства в различных областях, отношений внутри общества (социальных групп), а также

регулирования таких отношений лицами (органами), имеющими властные полномочия, при помощи специальных методов [26]. В настоящее время термин «политика» имеет широкое применение в контексте деятельности «вертикальных» структур: государства в целом (например, экономическая, демографическая, научно-техническая политика), организаций и объединений (например, кадровая, рекламная политика, политика безопасности). То есть понятие политики раскрывается через ее субъекты, объекты, способы или механизмы воздействия и конечные цели, а сама политика может представлять собой «заявление о намерениях» или план (программу) действий, реализация которого может осуществляться в том числе путем применения различных инструментов. Поэтому политика не является категорией управления, но при этом управление (деятельность, воздействие) осуществляется в рамках реализации политики в соответствии с установленными в рамках ее формирования параметрами.

В связи с изложенным, наиболее корректная дефиниция бюджетной политики содержится, на наш взгляд, в Словаре финансово-экономических терминов, где она представлена как «программа действий государства, определяющая цели и направления развития бюджетных отношений на перспективу» [25], и отмечается, что цели бюджетной политики могут быть как финансовые (напрямую связанные с корректировкой бюджетных параметров), так и общеэкономические (связанные с влиянием на достижение индикаторов социально-экономического развития). При этом, как представляется, данная трактовка требует уточнения в части определения целей бюджетной политики: цели бюджетной политики как составной части финансовой и экономической политик не могут существовать самостоятельно, в отрыве от целей социально-экономического развития государства, в связи с этим программа действий государства должна определять цели и задачи по «развитию бюджетных отношений на перспективу» исходя из необходимости безусловного достижения стратегических приоритетов государства.

Важно также отметить, что в российских нормативных правовых актах отсутствуют как трактовка термина «бюджетная политика», так и однозначные требования к ее реализации. В то же время Бюджетным кодексом Российской Федерации признается необходимость формирования бюджетной политики, которая определяется с учетом положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и является одним из основополагающих документов для формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период [1].

В отношении зарубежных исследований бюджетной политики необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с Кембриджским словарем, «*budgetary policy*» идентична понятию «*fiscal policy*» [48]. Иные словари также трактуют «*budgetary policy*» и «*fiscal policy*» в качестве политики государства в области «формирования доходов бюджета и расходования бюджетных средств» в целях регулирования экономики и достижения стратегических целей ее развития [28]. «*Fiscal policy*», согласно Оксфордскому толковому словарю, – это «использование государственных расходов для воздействия на макроэкономические условия» [29], в то же время Англо-русский толковый словарь по финансовым рынкам определяет слово «*fiscal*» как «относящийся к области взыскания бюджетных доходов» [21]. Термин «*budgetary*» используется в контексте вопросов «накопления и распоряжения бюджетными средствами государства» [50].

Терминология Международного валютного фонда и Всемирного банка однозначно определяет «*fiscal policy*» в качестве деятельности органов государственной власти, осуществляемой в целях влияния на экономику путем регулирования параметров государственных расходов, доходов (налоговых и неналоговых) [55], а также, в отдельных случаях, проведения операций с государственным долгом [67], в то время как термин «*budgetary policy*» в исследованиях указанных организаций практически не используется, но применяется термин «*budgetary governance*».

Появление в международной практике термина «*budgetary governance*» относится к концу XX – началу XXI века в связи с существенной трансформацией понимания значения роли бюджета в социально-экономическом развитии государства. Использование данного термина было формализовано Организацией экономического сотрудничества и развития в контексте совершенствования подходов к управлению общественными финансами в странах – членах указанной организации в рамках развития концепции нового государственного финансового менеджмента (*New Public Financial Management*). Несмотря на то, что дословный перевод указанного термина на русский язык означает «управление бюджетом» (от английского «*governance*» – управление, руководство), содержательно «*budgetary governance*» представляет собой более широкую категорию, которая охватывает организацию бюджетного процесса, регулирование деятельности участников бюджетных отношений, а также формирование и использование бюджета в качестве основного инструмента влияния на экономику [69]. Изучение термина «*budgetary governance*» в контексте взаимосвязи с классическим пониманием бюджетной политики важно ввиду следующих причин:

- во-первых, новый термин признает бюджет государства в качестве документа, который не столько содержит основные параметры доходов, расходов, источников финансирования дефицита бюджета на кратко- или среднесрочную перспективу, сколько определяет основные приоритеты социально-экономического развития государства на перспективу. Фактически вся деятельность государства в области формирования и реализации бюджетной политики признается программой, в рамках которой должна быть обеспечена увязка целей социально-экономического развития государства и мероприятий (мер) бюджетной политики;

- во-вторых, «*budgetary governance*» подразумевает переход к более сложным инструментам бюджетной политики с использованием современных экономических концепций (например, принципов

поведенческой экономики), в том числе в рамках формирования мероприятий (мер) бюджетной политики;

– в-третьих, все экономические субъекты признаются участниками бюджетных правоотношений, так как бюджетная политика, реализуемая в рамках «*budgetary governance*», оказывает прямое или косвенное влияние на состояние экономических субъектов, систему их взаимосвязей исходя из текущих функций государства, причем степень данного влияния подлежит оценке и мониторингу.

Несмотря на существующие отличия в подходах к использованию соответствующей терминологии, в том числе наличие синонимичных понятий, можно выделить общие подходы к определению объекта и предмета бюджетной политики: объектом бюджетной политики признается обеспечение социально-экономического развития государства, а предметом – направленная на достижение актуальных кратко-, средне- и долгосрочных приоритетов развития государства совокупность инструментов и мероприятий (мер) государства по воздействию (управлению, корректировке, регулированию) на:

– во-первых, систему отношений между различными экономическими субъектами, как непосредственными участниками бюджетного процесса, например, законодательными и исполнительными органами государственной власти, так и его опосредованными участниками (деятельность которых может оказать прямое или косвенное влияние на параметры бюджета и наоборот, например, граждане, коммерческие и некоммерческие организации);

– во-вторых, непосредственно самих экономических субъектов (их экономическое и правовое положение, поведение).

Таким образом, на наш взгляд, бюджетная политика должна трактоваться как направленная на достижение приоритетов государственной политики, а также на развитие бюджетных отношений программа государства, которая включает в себя комплекс взаимоувязанных 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.

Под целью бюджетной политики в рамках настоящего исследования понимается ожидаемое конечное состояние или характеристика функционирования различных сфер/областей социально-экономического развития, достижение которых возможно в рамках реализации бюджетной политики. Цели бюджетной политики могут быть идентичны целям государственной политики, или они должны быть увязаны между собой (в том числе иерархически, то есть достижение цели бюджетной политики может являться фактором достижения цели государственной политики).

Задачей бюджетной политики является направление деятельности в рамках реализации бюджетной политики по решению (нивелированию) проблемной области, позволяющее обеспечить вклад в достижение конкретной цели бюджетной политики. Сформулированные задачи бюджетной политики реализуются в том числе посредством применения инструментов, а также выполнения мероприятий (мер) бюджетной политики.

Инструмент бюджетной политики представляет собой форму организации использования бюджетных отношений для решения задач бюджетной политики. Инструменты, по своей сути, устанавливают определенные нормативные правовые и методологические границы реализации мероприятий (мер) бюджетной политики в рамках бюджетного механизма. Так, например, инструмент субсидирования недополученных

доходов и (или) фактически понесенных затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг юридических лиц позволяет при реализации бюджетной политики осуществлять мероприятия (меры), направленные на поддержку конкретных отраслей, также мероприятие (мера) может быть направлено на совершенствование функционирования инструмента бюджетной политики, если это соответствует поставленной задаче бюджетной политики. Соответственно, мероприятие (мера) – это действие (совокупность действий) в рамках реализации бюджетной политики, направленное на получение конкретного результата по решению задачи бюджетной политики.

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 следующие фундаментальные условия, влияющие на параметры (характеристики) элементов современной бюджетной политики, составляющих ее содержание, как показано на рисунке 1.1:

- цели государственной политики, в том числе цели социально-экономического развития государства, обеспечения национальной безопасности, включающие в себя всю иерархию целей (от верхнеуровневых национальных или наднациональных, например, целей в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций [76], до целей в отдельных отраслях и сферах), а также программа (дорожная карта, план) их достижения;

- временные границы достижения целей государственной политики, установленные главой государства или правительством (часто соответствуют политическим циклам действия полномочий);



Источник: составлено автором.

Рисунок 1.1 – Фундаментальные условия, влияющие на параметры (характеристики) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание

- условия среды, в которой происходит разработка и реализация бюджетной политики, – качественные и количественные параметры социально-экономического развития государства;
- имеющиеся ресурсы, в том числе финансовые, определяющие реальные возможности реализации бюджетной политики.

Необходимо отметить, что элементы бюджетной политики, и влияющие на их параметры (характеристики) фундаментальные условия, являются взаимозависимыми. Так, например, программа (дорожная карта, план) достижения целей государственной политики определяет цели бюджетной политики, при этом прогресс в достижении целей бюджетной политики определяет состоятельность программы (дорожной карты, плана) достижения целей государственной политики; общий объем доступных ресурсов в экономике (лимит ресурсов) формируется исходя из условий

среды (потенциальных объемов производства, показателей производительности труда и иных факторов), но только часть из этих ресурсов может быть мобилизована инструментами бюджетной политики в ходе ее реализации; сроки достижения целей государственной политики, определенные в рамках соответствующей программы (дорожной карты, плана), напрямую учитываются при реализации бюджетной политики.

Также важно отметить, что если цели государственной политики и сроки их достижения формулируются на долгосрочную перспективу без возможности корректировки (как декларация текущего политического курса), то программа (дорожная карта, план) их достижения может быть скорректирована как в краткосрочном, так и в среднесрочном периодах в связи с изменением условий среды: возможны изменения факторов достижения целей государственной политики, сроков их достижения, набора необходимых мероприятий (действий) правительства. В связи с этим параметры (характеристики) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание, подлежат определению на кратко-, средне- и долгосрочный периоды в ответ на изменения фундаментальных условий в ходе оперативного управления государственным бюджетом, в рамках различных этапов бюджетного цикла в соответствии с периодом, на который принимается государственный бюджет (среднесрочного бюджетного планирования), формирования бюджетных прогнозов (долгосрочного бюджетного прогнозирования).

Основные вопросы, ответы на которые являются основой для определения параметров (характеристик) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание, в ходе формирования бюджетной политики на соответствующий период, представлены в таблице 1.1.

Таблица 1.1 – Матрица вопросов, являющихся основой для определения параметров (характеристик) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание, в соответствии с параметрами фундаментальных условий

Условие Элемент	Цели госполитики, программа (дорожная карта, план) их достижения	Сроки	Условия среды	Ресурсы
1	2	3	4	5
Цели бюджетной политики	Достижение каких целей бюджетной политики будет способствовать достижению целей государственной политики? Какое влияние на достижение конкретной цели государственной политики окажет достижение цели (целей) бюджетной политики?	В какие предельные сроки должны быть достигнуты цели бюджетной политики? Какие цели бюджетной политики могут быть достигнуты в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах?	При каких условиях среды возможно достижение целей бюджетной политики? Какие цели бюджетной политики возможно достичь при текущих (прогнозируемых) условиях среды?	Какой объем и какая структура ресурсов потребуется для достижения целей бюджетной политики? Какие цели бюджетной политики возможно достичь при использовании имеющихся ресурсов?
Задачи бюджетной политики	Решение каких задач необходимо для достижения целей бюджетной политики, определенных в соответствии с целями государственной политики? Какое влияние на достижение конкретной цели бюджетной политики окажет решение задачи (задач) бюджетной политики?	Какие сроки должны быть установлены для решения задач, учитывая необходимость соблюдения предельных сроков достижения целей бюджетной политики? Какие задачи могут быть решены в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах?	При каких условиях среды возможно решение задач? Решение каких задач возможно обеспечить при текущих (прогнозируемых) условиях среды?	Какой объем и какая структура ресурсов потребуется для решения задач? Решение каких задач возможно обеспечить при использовании имеющихся ресурсов?

Продолжение таблицы 1.1

1	2	3	4	5
Инструменты бюджетной политики	Применение каких инструментов будет способствовать решению задач, необходимых для достижения целей бюджетной политики, определенных в соответствии с целями государственной политики?	Какие инструменты необходимо внедрить (доработать, упразднить) в текущем (очередном) году (плановом периоде)? В какой временной период будут получены эффекты от использования инструментов (получены ли ожидаемые эффекты за отчетный период)?	При каких условиях среды потребуется использование определенных инструментов? Использование каких инструментов потребуется в текущих (прогнозируемых) условиях среды?	Какой объем и какая структура ресурсов потребуется в рамках использования определенного инструмента? Приведет ли использование определенного инструмента к изменению общего объема имеющихся ресурсов?
Мероприятия (меры) бюджетной политики	Реализация каких мероприятий (мер) в рамках существующих инструментов будет способствовать решению задач, необходимых для достижения целей бюджетной политики, определенных в соответствии с целями государственной политики?	Какие мероприятия (меры) в рамках существующих инструментов необходимо реализовывать в текущем (очередном) году (плановом периоде)? В какой временной период будут получены результаты от реализации мероприятий (мер) (получены ли запланированные результаты за отчетный период)?	При каких условиях среды потребуется реализация определенных мероприятий (мер) в рамках существующих инструментов? Реализация каких мероприятий (мер) в рамках существующих инструментов потребуется в текущих (прогнозируемых) условиях среды?	Какой объем и какая структура ресурсов потребуется для реализации определенных мероприятий (мер) в рамках существующих инструментов? Приведет ли реализация определенных мероприятий (мер) в рамках существующих инструментов к изменению общего объема имеющихся ресурсов?

Источник: составлено автором.

При рассмотрении вопросов разработки и реализации бюджетной политики как составной части финансовой политики важно также исходить из корректного обоснования ее места среди иных категорий теории финансов, в том числе государственного финансового регулирования, бюджетирования, управления бюджетом, бюджетного стимулирования.

Схема, иллюстрирующая соотношение анализируемых терминов, представлена на рисунке 1.2.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1.2 – Место термина «бюджетная политика» в системе понятий финансов общественного сектора

В соответствии со схемой, представленной на рисунке 1.2, необходимо отметить следующее:

- бюджетная политика (наряду с денежно-кредитной политикой) по своей сути является «надстройкой» для экономической деятельности государства, в рамках которой определяется программа такой деятельности, то есть параметры (характеристики) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание;

- реализация бюджетной политики обеспечивается через бюджетный механизм, что, в том числе, оказывает влияние на экономические субъекты в рамках государственного финансового регулирования;

– управление бюджетом включает в себя: а) бюджетное планирование и прогнозирование; б) оперативное управление и мониторинг бюджета; в) учет и отчетность; г) оценку эффективности бюджетных средств; д) контроль использования бюджетных средств [40], – которые подлежат реализации в рамках бюджетного механизма посредством использования инструментов бюджетной политики;

– бюджетирование осуществляется в рамках управления бюджетом (бюджетного планирования, от английского «*budgeting*» – формирование бюджета [63]), при этом бюджетирование наряду с управлением бюджетом может предполагать использование инструментов бюджетной политики, которые не относятся к государственному финансовому регулированию (например, инструменты обоснований бюджетных ассигнований, бюджетного учета и статистики);

– бюджетное стимулирование представляет собой мероприятия (меры) бюджетной политики, которые реализуются в рамках соответствующих инструментов бюджетной политики (например, при предоставлении налоговых льгот, субсидировании).

Подробно отличительные особенности анализируемых понятий представлены в таблице 1.2.

Полномочия по разработке и реализации бюджетной политики сосредоточены у органов государственной власти, в частности, ведущая роль в указанном процессе традиционно отводится министерству (ведомству), ответственному за организацию формирования и исполнения государственного бюджета, при этом принятие ключевых решений в соответствующей области закреплено за высшим исполнительным органом государственной власти (правительством), высшим законодательным органом государственной власти, руководителем государства.

Таблица 1.2 – Сравнение термина «бюджетная политика» с иными понятиями финансов общественного сектора

Критерий сравнения	Бюджетная политика	Государственное финансовое регулирование	Бюджетирование	Управление бюджетом	Бюджетное стимулирование
1	2	3	4	5	6
Содержание	Программа с перечнем мероприятий (мер)	Процесс	Процесс	Процесс	Мероприятие (мера)
Ответственный за разработку (планирование деятельности, определение правил) орган	Правительство	Правительство, центральный банк	Министерство (ведомство), ответственное за организацию формирования и исполнения государственного бюджета	Министерство (ведомство), ответственное за организацию формирования и исполнения государственного бюджета	Распорядители бюджетных средств совместно с министерством (ведомством), ответственным за организацию формирования и исполнения государственного бюджета
Ответственный за реализацию орган	Министерство (ведомство), ответственное за организацию формирования и исполнения государственного бюджета	Министерство (ведомство), ответственное за организацию формирования и исполнения государственного бюджета, центральный банк	Министерство (ведомство), ответственное за организацию формирования и исполнения государственного бюджета, совместно с распорядителями бюджетных средств	Министерство (ведомство), ответственное за организацию формирования и исполнения государственного бюджета, совместно с распорядителями бюджетных средств	Распорядители бюджетных средств

Продолжение таблицы 1.2

1	2	3	4	5	6
Формат реализации	Бюджетный механизм, инструменты бюджетной политики	Все методы и инструменты финансового воздействия на экономические субъекты	Бюджетный механизм, инструменты бюджетной политики	Бюджетный механизм, инструменты бюджетной политики	Инструменты бюджетной политики
Связь с бюджетом	Формируется к проекту бюджета, реализуется на этапе исполнения бюджета	Осуществляется на этапе исполнения бюджета, бюджет – один из инструментов регулирования	Осуществляется в рамках планирования бюджета	Осуществляется на всех этапах бюджетного цикла	Осуществляется на этапе исполнения бюджета
Основные цели	Достижение целей государственной политики, обеспечение устойчивости бюджетной системы государства	Достижение целей государственной политики	Формирование проекта бюджета с учетом необходимости достижения целей государственной политики и обеспечения сбалансированности бюджета	Обеспечение соблюдения принципов бюджетной системы	Регулирование совокупного спроса со стороны экономических субъектов

Источник: составлено автором.

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 [30].

Характеристика воздействия государства на экономические субъекты в рамках реализации бюджетной политики представлена в таблице 1.3 и на рисунке 1.3.

В связи с вышесказанным можно сделать вывод, что: а) бюджетная политика имеет достаточно отчетливые границы своего воздействия, которые могут корректироваться в зависимости от модели государственного управления, а также от фундаментальных условий, влияющих на параметры (характеристики) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание, однако схема данного воздействия будет неизменна; б) существует цикличность при реализации бюджетной политики, так как:

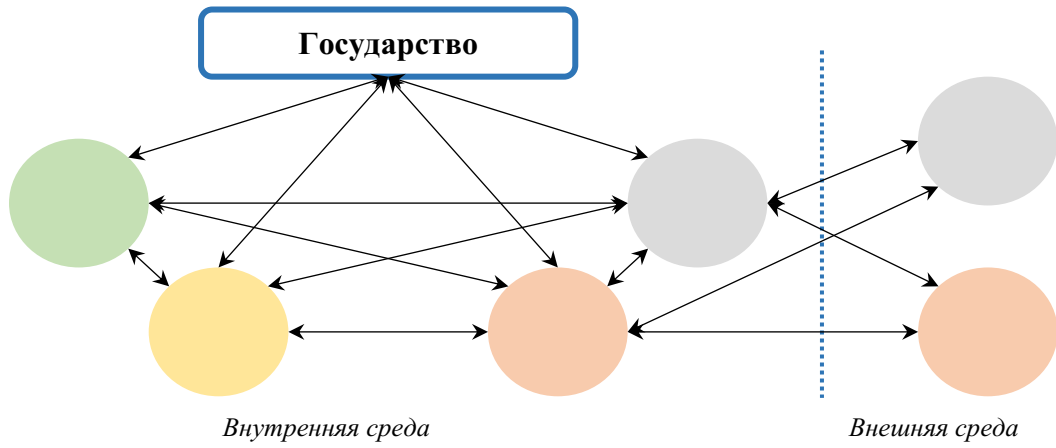
- действия правительства при реализации бюджетной политики оказывают прямое (например, предоставление субсидий товаропроизводителям) или косвенное (например, ввод льготных налоговых режимов для осуществления отдельных видов деятельности) влияние на экономические субъекты;

- экономические субъекты корректируют свою деятельность в новых условиях, а также формируют «обратную связь» на соответствующие действия правительства (например, средства полученной субсидии

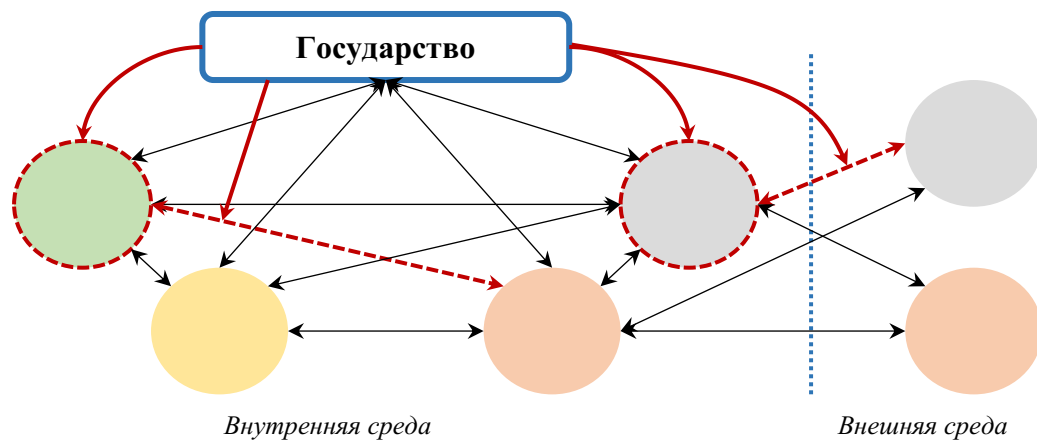
Таблица 1.3 – Характеристика воздействия государства на экономические субъекты в рамках реализации бюджетной политики

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

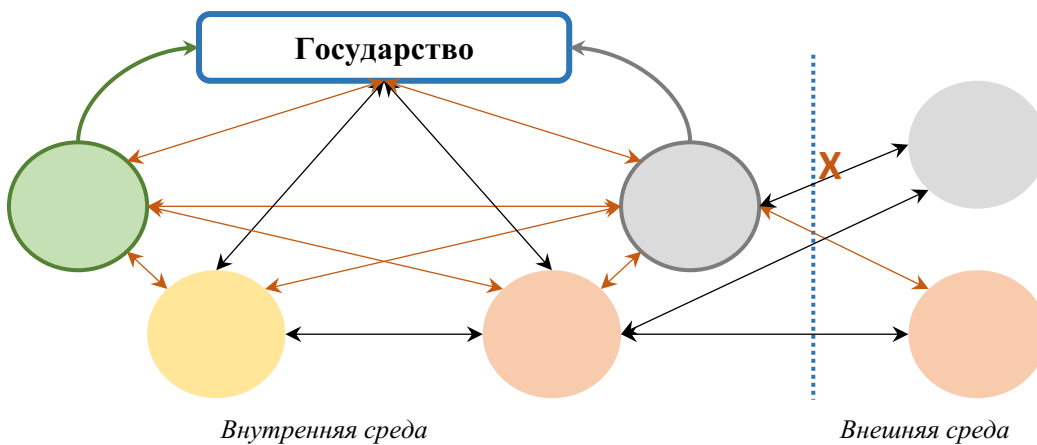
Источник: составлено автором.



Начальное положение



Воздействие



Отклик на воздействие

Источник: составлено автором.

Рисунок 1.3 – Характеристика воздействия государства на экономические субъекты в рамках реализации бюджетной политики

товаропроизводителем могут быть направлены на модернизацию производства, благодаря льготному налоговому режиму отдельные частные компании могут увеличить показатели чистой прибыли и направить ее на дополнительные цели, в том числе на стимулирующие выплаты сотрудникам);

– новый формат деятельности экономических субъектов оказывает влияние на достижение показателей социально-экономического развития публично-правового образования и государства в целом, например, произошел рост валового регионального продукта (валового внутреннего продукта) благодаря выпуску высокотехнологичной продукции, снизился уровень бедности за счет роста заработных плат наемных работников;

– изменение уровня социально-экономического развития влечет за собой корректировку параметров (характеристик) элементов бюджетной политики, например, правительством принимаются решения о расширении практики использования эффективных, отказа от малорезультативных или внедрении новых инструментов бюджетной политики, бюджетные ассигнования перераспределяются на мероприятия (меры) бюджетной политики, реализация которых позволяет получить наилучшие результаты.

Следовательно, 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). Необходимо отметить, что уже с момента зарождения государственности и возникновения концепций государственного управления учеными и философами напрямую или косвенно поднимались проблема роли и значения государства в экономике и, соответственно, вопросы бюджетной политики, формирования ее концепции как системы взглядов на определение понятия, целей, задач и инструментов бюджетной политики.

Основные этапы эволюции концептуальных подходов к трактовке бюджетной политики представлены в таблице 1.4.

Таблица 1.4 – Основные этапы эволюции концептуальных подходов к трактовке бюджетной политики

Этап	Основные функции государства	Назначение бюджетной политики	Задачи бюджетной политики	Инструменты бюджетной политики
1	2	3	4	5
1) V в. до н.э. – I в. н.э.	Обеспечение общественной безопасности, недопущение социальных конфликтов, ведение войны, сохранение сословности общества, осуществление отдельных видов общественных работ (строительство фонтанов, гимназий, крепостных стен) [53]; отдельные социальные обязательства в части выдачи бесплатного продовольствия бедным, поддержки и воспитания сирот [56]	Формирование перечня мероприятий (мер), реализация которых необходима в целях пополнения казны, а также направлений расходования аккумулированных средств в соответствии с приоритетами, определенными правителем в текущем периоде	Постоянное пополнение казны, обеспечение социального неравенства (поддержание сословности) [75], финансирование общественных проектов, военных действий, деятельности монарха, государственных органов, судов	Подушевое и имущественное налогообложение [72], рыночные сборы (налоги с продаж, платежи за право осуществления торговли), общественные повинности (осуществление части государственных обязанностей за счет граждан, например, содержание лошадей для армии, оплата организации празднеств, снаряжение военных кораблей), дополнительное налогообложение во время ведения войны
2) II – XI вв.	Защита и расширение границ феодала, наращивание феодальной собственности, обеспечение роста авторитета государственной власти (в том числе над церковной), обеспечение порядка, минимального благосостояния подданных, сохранение сословности общества	Формирование перечня мероприятий (мер), реализация которых необходима в целях пополнения казны (налоги и займы), а также направлений расходования аккумулированных средств в соответствии с приоритетами, определенными феодалом (монархом) в текущем периоде	Постоянное пополнение казны феодала (монарха), содержание двора и финансирование деятельности сюзерена (в том числе в части содержания его войск и ведения войн), строительство инфраструктуры (в основном оборонительной)	Подушевое, имущественное, земельное налогообложение, церковные налоги, таможенные, торговые платежи, акцизы, произвольные налоги, платежи и сборы (например, налог на очаг, на окна, плата за перевозки) [56], налоговые льготы (для отдельных представителей дворянства и духовенства), заимствования и залогов

Продолжение таблицы 1.4

1	2	3	4	5
3) XII – XV вв.	Укрепление власти короля (в том числе путем расширения внешнего влияния), защита интересов государства (сохранение суверенитета), обеспечение внутренней стабильности в государстве, развитие единой национальной экономической системы, формирование правовой системы	Формирование системы мероприятий (мер), реализация которых необходима в целях пополнения казны, в соответствии с существующими законами в области налогообложения, а также подходами к осуществлению заимствований; определение направлений расходования аккумулированных средств в соответствии с приоритетами, определенными монархом в текущем периоде, а также в связи с необходимостью обеспечения жизнедеятельности двора и базовых потребностей общества	Постоянное пополнение государственной казны, содержание королевского двора, государственных органов, судов, армии, финансирование проектов и решений короля, военных действий, стимулирование развития международной торговли, обеспечение стабильности национальной валюты	Инструменты прежние, однако они становятся более систематизированными, а налогообложение менее обременительным благодаря началу проведения реформ
4) XV – XVIII вв.	Укрепление государственной власти, обеспечение внутренней стабильности, защита геополитических интересов, распространение зон влияния, стимулирование роста производительности труда, экономического «обогащения», «жесткое» регулирование экономических процессов,	Формирование системы мероприятий (мер), реализация которых необходима в целях пополнения государственной казны, в соответствии с существующими законами в области налогообложения, а также подходами к осуществлению заимствований; определение направлений расходования аккумулированных средств в соответствии с	Регулирование экономического развития, стимулирование торговли (протекционизм), науки и культуры, содержание королевского двора, государственных органов, судов, армии, внутренних войск, реализация проектов и решений короля, военных действий	К «старым» инструментам налогообложения физических лиц также добавляется корпоративное налогообложение, а также инструменты регулирования международной торговли: тарифы, пошлины, субсидии; государственные заимствования

Продолжение таблицы 1.4

1	2	3	4	5
	<p>обеспечение базовых прав и свобод граждан, защита частной собственности, социальные функции (в том числе в части образования, здравоохранения)</p>	<p>государственными приоритетами в текущем периоде, а также в связи с необходимостью стимулирования экономического развития и социальной поддержки</p>		
<p>5) XIX в. – начало XX в.</p>	<p>Обеспечение внутренней стабильности, защита геополитических интересов, распространение зон влияния, развитие финансово-экономических, общественно-политических и судебных институтов, выравнивание экономических диспропорций (регулирование экстерналий), предоставление общественных благ, обеспечение базовых прав и свобод граждан</p>	<p>Формирование направленной на достижение государственных приоритетов и обеспечение выполнения обязательств системы мероприятий (мер) в части мобилизации бюджетных доходов, осуществления расходования бюджетных средств, осуществления государственных заимствований в соответствии с действующим законодательством в соответствующих сферах, а также с учетом необходимости обеспечения сбалансированности государственного бюджета</p>	<p>Минимизация вмешательства в экономические процессы (концентрация на социальных функциях), поддержка отдельных слоев населения и общественных проектов, финансовое обеспечение строительства и содержания неструктурных объектов, стимулирование развития отдельных отраслей (образование, культура, наука), содержание государственных органов, судов, армии, внутренних войск</p>	<p>Прямое и косвенное налогообложение субъектов экономики на основе справедливого и равного распределения налогового бремени, отказ от непроизводительных расходов, а также от государственных заимствований (их минимизация), капитальные вложения в развитие инфраструктуры, предоставление социальных льгот</p>
<p>6) XX в.</p>	<p>Обеспечение внутренней стабильности (борьба с негативными последствиями революционных явлений, военных действий), защита геополитических интересов, борьба за суверенитет, «строгое» регулирование</p>	<p>Формирование направленной на достижение государственных приоритетов и обеспечение выполнения обязательств системы мероприятий (мер) в части мобилизации бюджетных доходов, осуществления расходования бюджетных средств,</p>	<p>Стабилизация экономического развития (нивелирование негативных последствий кризисных явлений), предоставление мер государственной поддержки физическим и юридическим лицам (замещение частных</p>	<p>Прямое и косвенное налогообложение субъектов экономики, неналоговые платежи, прямое и косвенное стимулирование деятельности юридических лиц (субсидии, налоговые льготы), бюджетные инвестиции, государственные</p>

Продолжение таблицы 1.4

1	2	3	4	5
	<p>деятельности экономических субъектов, активное стимулирование социально-экономического развития, развития науки и техники, защита прав и свобод граждан</p>	<p>осуществления государственных заимствований в соответствии с действующим законодательством в соответствующих сферах, а также с учетом необходимости обеспечения сбалансированности государственного бюджета в том числе в долгосрочном периоде; консолидация бюджетного механизма и инструментов бюджетной политики</p>	<p>инвестиций (государственными) – стимулирование спроса (рост потребления, инвестиций, государственных расходов, чистого экспорта), содержание государственных органов, судов, армии, внутренних войск, выполнение социальных обязательств государства</p>	<p>закупки, межбюджетные трансферты, социальное обеспечение, внутренние и внешние заимствования, инструменты управления общественными финансами (увязки целей социально-экономической политики и бюджетных расходов, среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования, казначейского исполнения), формирование резервов (бюджетные правила)</p>
<p>7) XXI в.</p>	<p>Защита граждан (в том числе социальная, защита прав и свобод, обеспечение безопасности жизнедеятельности), оказание качественных государственных услуг (в том числе в части здравоохранения, образования, культуры), обеспечение разумного, инклюзивного и устойчивого экономического роста</p>	<p>Формирование направленной на достижение государственных приоритетов, стимулирование экономического роста и обеспечение выполнения социальных обязательств программы государства, включающей комплекс взаимоувязанных мероприятий (мер), реализация которых обеспечивается в рамках бюджетного механизма и инструментов бюджетной политики, с учетом необходимости обеспечения устойчивости государственного бюджета, в том числе в долгосрочном периоде</p>	<p>Обеспечение макроэкономической стабильности, поддержка слабозащищенных групп населения, обеспечение справедливого распределения национального дохода, равномерного развития территории государства (путем выравнивания бюджетной обеспеченности), стимулирование деловой активности, финансирование отдельных проектов, носящих важное социальное значение</p>	<p>Инструменты прошлого этапа, усовершенствованные с учетом развития сектора информационных технологий, ужесточения требований к открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти, а также инструменты в части повышения эффективности бюджетных расходов, управления бюджетными рисками</p>

Источник: составлено автором.

Представленные в таблице 1.4 этапы развития концептуальных подходов к трактовке бюджетной политики являются обобщенными и охватывают основные тенденции развития мира в соответствующих эпохах.

Рассмотрим особенности эволюции концептуальных подходов к трактовке бюджетной политики:

– трансформация концептуальных подходов происходила как следствие модернизации теорий государства (с первого этапа эволюции концепций бюджетной политики или с начала образования первых самостоятельных государств) и государственного управления (с пятого этапа эволюции концепций бюджетной политики или с начала развития теории государственного управления как отдельного направления научных исследований [78]), приводящих в том числе к возникновению новых философских подходов к определению функций государства, вместе с тем наблюдается наличие фундаментальных (или базовых) функций государства, реализация которых на различных этапах осуществляется путем использования различных инструментов бюджетной политики, например, в части защиты национальных интересов и расширения зон влияния:

- а) совместная ответственность государства и граждан по оснащению армии – «плата за мир и благосостояние» [46];
- б) субсидирование оснащения экспедиционных судов в целях поиска новых территорий [45];
- в) содержание военных объектов и учреждений в зарубежных странах [54];
- г) предоставление грантов некоммерческим организациям, представляющим национальные интересы за рубежом;

– наблюдается «ускорение» трансформации концептуальных подходов, начиная с середины XX века, вызванное усилением международной научной кооперации, в том числе в рамках деятельности таких организаций, как Международный валютный фонд, Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития; так за последние 70 лет в рамках указанных организаций проводились исследования бюджетной политики с позиции реализации концепций государства:

а) доминирующее государство, например, реализация бюджетной политики на основе теории функциональных финансов в рамках развития идей кейнсианства [58]; б) минималистское государство, то есть снижение роли бюджетной политики на фоне стагфляции, развитие идей монетаризма – «бюджетная политика не способна обеспечить достижение государственных приоритетов в краткосрочной перспективе» [57]; в) эффективное государство – реализация бюджетной политики в целях обеспечения баланса между интересами государства и общества [31] в рамках теории нового государственного финансового менеджмента (*New Public Financial Management*); г) «электронное» государство – переход к реализации надлежащей бюджетной политики в рамках концепции надлежащего государственного управления [41]. При этом необходимо отметить, что наличие доступа к таким исследованиям и возможность оперативного учета соответствующих рекомендаций, в том числе с учетом национальных особенностей, являются важными факторами, влияющими на результативность деятельности правительства в целом;

– наблюдается наличие тенденции трансформации назначения бюджетной политики: от ее отождествления с бюджетом (формами его воплощения) и обеспечения его сбалансированности (поиск достаточного объема ресурсов для исполнения текущих обязательств) до современного воплощения в виде программы государства, направленной на обеспечение устойчивости бюджетной системы, а также разумного, инклюзивного и устойчивого экономического роста [52];

– отмечается существенное увеличение государственного аппарата, вызванного ростом роли министерств (ведомств), ответственных за организацию формирования и исполнения государственного бюджета, в вопросах регулирования социально-экономических процессов в связи с расширением количества задач, решаемых в области реализации бюджетной политики (постепенная трансформация в мегарегулятор), а также

необходимостью осуществления контроля в рамках соответствующей деятельности;

– переход на очередной этап эволюции концептуальных подходов подразумевает «расширение охвата» бюджетной политики с позиции определения экономических субъектов, которые в том числе признаются налогоплательщиками, получателями мер государственной поддержки;

– с течением эволюции концептуальных подходов происходит расширение нормативной правовой и методологической базы разработки и реализации бюджетной политики, что вызвано развитием идей и концепций правового государства, а также необходимостью выработки строгого регламента использования инструментов бюджетной политики;

– отмечается трансформация принципов, с учетом которых разрабатывается и реализуется бюджетная политика (их содержания и набора), например, в части недопущения неконтролируемого роста государственных расходов: «никакие новые расходы не могут быть произведены без предварительного обсуждения с министром финансов, в противном случае каждое министерство получит новый долг, который будет долгом Вашего Величества, и министр финансов не сможет обеспечить баланс между доходами и расходами» [59], сокращения непроизводительных государственных расходов, которые препятствовали накоплению капитала, отнимая ресурсы «у производительной промышленности страны» [71];

– на всех этапах эволюции концептуальных подходов одним из факторов состоятельности бюджетной политики является выстроенная система пополнения государственных доходов (реализация функций государства в части предоставления общественных благ невозможна без соответствующих ресурсов). Так, признавалась необходимость недопущения неоправданной налоговой нагрузки на подданных: налоги должны вводиться постепенно, в подходящее время и в соответствии с надлежащими формами [47], равного распределения налогового бремени между всеми членами общества [74];

– в рамках трансформации концептуальных подходов государства осуществляют поиск качественных процедур организации и использования государственных финансовых ресурсов.

Проведенный анализ концептуальных подходов 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.

Характеристика и состав институциональных аспектов бюджетной политики, на наш взгляд, позволяет сформировать заключение о поступательном движении эволюции концептуальных подходов к содержанию бюджетной политики. 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.

1.2 Основные критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики

Развитие теории и концепций государственного управления, подходов к определению функций государства и связанная с ней эволюция концептуальных подходов к трактовке бюджетной политики свидетельствуют о наличии перечня факторов условий среды,

обусловливающих изменение параметров (характеристик) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание, а также модернизацию институциональных аспектов бюджетной политики:

– геополитические вызовы и угрозы – требуют существенной переориентации приоритетов бюджетной политики в кратко- и среднесрочном периоде (на период действия фактора), корректировке подлежат цели, задачи и инструменты бюджетной политики, осуществляется максимальная мобилизация финансовых ресурсов;

– «плавное» изменение макроэкономической конъюнктуры (поэтапное развитие мировой экономики) – приводит к необходимости инвентаризации инструментов бюджетной политики и, соответственно, изменению их количества и содержания (осуществляется в рамках реформаторских процессов);

– «радикальное» изменение макроэкономической конъюнктуры (влияние кризисных явлений) – при общей неизменности целей бюджетной политики может быть осуществлена приоритезация ее задач (перераспределение финансовых ресурсов на решение более приоритетных в период действия кризисных явлений проблем), также происходит внедрение новых инструментов бюджетной политики, однако последствия их применения не всегда известны (внедрение таких инструментов происходит в сжатые сроки без их достаточной проработки);

– изменение формы собственности на финансовые ресурсы, состава собственников факторов производства – способствует существенному изменению инструментов бюджетной политики (в части доходных инструментов – налоги и платежи);

– уровень демократического развития общества, изменение общественного договора между государством и гражданами – поэтапная трансформация целей и задач бюджетной политики с учетом непосредственных запросов общества в том числе на повышение социальной

ответственности государства, качества оказания государственных услуг, охрану окружающей среды;

– эволюция научных теорий и концепций (в области государственного управления и финансов общественного сектора) – способствует переосмыслению роли государства в регулировании экономических процессов, разработке, теоретическому обоснованию необходимости корректировки старых и внедрению новых инструментов бюджетной политики в соответствии с трансформацией целей и задач бюджетной политики;

– развитие техники и технологий (в частности, информационно-телекоммуникационных технологий) – обуславливает необходимость модернизации инструментов бюджетной политики, их реализации на основе принципов открытости, прозрачности и подконтрольности деятельности органов государственной власти, а также с учетом обеспечения непосредственного участия граждан в бюджетном процессе [39].

Необходимо отметить, что указанные факторы могут возникать как сами по себе, так и представлять собой последовательность событий (один фактор может являться причиной возникновения другого), приводящих к изменению концептуальных подходов к трактовке бюджетной политики.

Как свидетельствует проведенный анализ, на протяжении всей истории человечества основным фактором, оказывающим влияние на модернизацию концептуальных подходов к трактовке бюджетной политики, как и на динамику развития социальной и экономической сфер жизни общества, являлся фактор внешних угроз. Военные действия существенно влияли на макроэкономическую стабильность соответствующих регионов, меняли технологический уклад, приводили к смене общественно-политического строя. Фактически только после начала Великой депрессии (середина XX века) в мировой практике начали возникать внутренние кризисы экономических систем, негативные последствия которых в отдельных случаях могли превосходить аналогичные полученные ранее

потери после завершения военных конфликтов. Соответственно, в настоящее время в процессе развития концепций бюджетной политики преобладают иные факторы, связанные в том числе с эволюционными процессами модернизации отношений государства и общества, а также экономических отношений между государствами, которые могут быть осложнены торговыми и санкционными «войнами» [32].

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 (чем менее привилегирован подданный, тем больше он платит налогов – «высокие налоги во время войны удерживают население, занятое добыванием хлеба, вдали от идей восстания, так что тиран всегда должен провоцировать войну» [66]) 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.

Рассуждения о необходимости надлежащего государственного управления (от английского «*good governance*») возникли в профессиональном и научном сообществе в конце XX – начале XXI веков в условиях изменения требований к деятельности органов государственной власти со стороны общества, которые заключались в следующем:

- обеспечение функционирования справедливой и открытой для всех системы государственного управления;
- повышение уровня вовлеченности граждан в процессы государственного управления (в части учета мнений и непосредственного участия);
- выстраивание тесной коммуникации с бизнесом и экспертным сообществом в вопросах изменения законодательства;
- обеспечение стабильности правовых и экономических условий ведения деятельности, преемственности системы государственного управления в целом.

Надлежащее государственное управление находится в фокусе внимания международных организаций, в том числе наднациональных, в частности, Организации объединенных наций, Международного валютного фонда, Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития, Европейского совета и других. Так, например, вопросы надлежащего государственного управления поднимались в Декларации о партнерстве в интересах устойчивого глобального роста Международного валютного фонда (29 сентября 1996 г., Вашингтон), согласно которой мировая экономика способна к процветанию только при наличии работающей правовой системы, функционировании институциональных единиц государственного сектора на основе принципов эффективности и открытости, недопущении (снижении уровня) коррупции как основных элементов надлежащего государственного управления [68]. Кроме того, содействие в надлежащем государственном управлении признается Международным валютным фондом в качестве основополагающей роли

указанной организации [49]. Дополнительно необходимо отметить, что Организацией объединенных наций и Европейским советом отдельно закреплены принципы надлежащего государственного управления (8 и 12 соответственно [43; 73]), следование которым рекомендуется обеспечить всем странам-членам указанных организаций.

Эта тенденция обусловлена масштабом глобальных вызовов, с которыми мировая экономика столкнулась в XXI веке, и фактической ролью бюджетной политики в нивелировании последствий этих вызовов:

- мировой финансовый кризис 2008-2010 годов – мероприятия (меры) бюджетной политики способствовали обеспечению устойчивости финансовой системы (банковских учреждений, ипотечного рынка), созданию новых рабочих мест, стимулированию совокупного спроса;

- кризис, вызванный распространением коронавирусной инфекции COVID-19 в 2020 г. и 2021 г., – мероприятия (меры) бюджетной политики позволили обеспечить непрерывность функционирования систем здравоохранения, исполнение текущих публичных нормативных обязательств в части поддержки лиц, потерявших постоянную заработную плату;

- кризис, вызванный усилением геополитической напряженности и введением санкционных ограничений в 2022 году, – мероприятия (меры) бюджетной политики позволили обеспечить восстановление разрушенных логистических цепочек доставки продукции, а также недопущение роста стоимости социально-важной продукции, сохранить рабочие места.

Таким образом, соблюдение принципов надлежащего государственного управления в настоящее время является объективным требованием к функционированию государственных институтов и достижения на их основе приоритетов социально-экономического развития, в том числе в кризисных условиях.

Прямое последствие развития теории надлежащего государственного управления – возникновение новых требований к разработке и реализации

бюджетной политики. Организацией экономического сотрудничества и развития одной из первых были предложены принципы реализации надлежащего управления общественными финансами в рамках концепции «*Good Budgetary Governance*» [69], в частности: 1) устойчивость и предсказуемость общественных финансов в среднесрочной перспективе; 2) управление общественными финансами, осуществляемое исходя из необходимости достижения стратегических приоритетов государства; 3) разумность управления капитальными вложениями; 4) открытость и прозрачность; 5) инклюзивность; 6) подотчетность; 7) качественное планирование, исполнение и контроль; 8) проведение оценки качества управления общественными финансами; 9) долгосрочная устойчивость общественных финансов; 10) независимость аудита состояния общественных финансов [70].

Соблюдение указанных принципов надлежащего управления общественными финансами позволяет утверждать, что в государстве обеспечивается разработка и реализация надлежащей бюджетной политики. В свою очередь правительству необходимо декларировать приверженность соответствующим принципам, например, путем их учета в рамках программных документов, концепций, основных направлениях деятельности, что будет свидетельствовать о непосредственном переходе к новой парадигме разработки и реализации бюджетной политики, которая предполагает расширение фокуса внимания не только и не столько на необходимость достижения целей государственной политики, но и на особенности достижения таких целей (оптимальность сроков, достаточность ресурсов, эффективность инструментов, обеспечение устойчивости государственного бюджета).

Тезисы о необходимости реализации надлежащей бюджетной политики в настоящее время достаточно часто звучат со стороны как представителей экспертного и научного сообществ, так и политических деятелей. При этом в соответствующих трудах и заявлениях в российской

среде могут быть использованы такие термины, как «ответственная бюджетная политика», «разумная бюджетная политика», что по своей сути является вариантом трактовки надлежащей бюджетной политики с формированием акцента на отдельные ее критерии (признаки) или попыткой перевода соответствующего термина.

Следует отметить, что несмотря на формальное наличие критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики в международной и российской практике их однозначное внедрение в полной мере к настоящему моменту не завершено, в том числе в связи с недостаточностью и фрагментарностью научных исследований этой проблематики.

Вместе с тем важно определить сущностные различия между бюджетной политикой в трактовке XX века и в контексте современных подходов к характеристике надлежащей бюджетной политики, представленные в таблице 1.5.

Таблица 1.5 – Сравнение ключевых характеристик бюджетной политики и надлежащей бюджетной политики

Критерии сравнения	Бюджетная политика	Надлежащая бюджетная политика
1	2	3
Цель	Обеспечение сбалансированности бюджета	Обеспечение устойчивости бюджета и экономического развития
Ограничения	Разрабатывается и реализуется исходя из общей ограниченности объема бюджетных ресурсов, обусловленной макроэкономическими факторами	Разрабатывается и реализуется с учетом макроэкономических факторов, а также системы внутренних бюджетных ограничений и бюджетных правил
Транспарентность	Реализуется с учетом принципа открытости, однако большая часть информации не подлежит публикации либо публикуется в общем массиве данных (без пояснений для граждан)	Реализуется с учетом обеспечения открытости, прозрачности и понятности бюджетной информации, процессов, прозрачности функций и полномочий субъектов, ответственных за разработку и реализацию бюджетной политики, наличие систем внешнего аудита

Продолжение таблицы 1.5

1	2	3
Особенности общественного договора	Реализуется независимо от уровня доверия между обществом и правительством, выборы являются единственным инструментом оценки обществом проводимой бюджетной политики	Предполагает доверие между обществом и правительством, правительство гарантирует учет интересов общества, в том числе через непосредственное участие в принятии решений, имеются каналы для получения обратной связи
Учет фаз цикла	Четкие требования отсутствуют	Предполагает реализацию контрциклической или циклически нейтральной бюджетной политики с оценкой последствий принимаемых решений (например, последствий чрезмерных бюджетных стимулов)
Требования к координации с денежно-кредитной политикой	Реализуется независимо	Реализуется в тесной координации с денежно-кредитной политикой
Выбор инструментов реализации	Набор инструментов устойчив, появление новых инструментов направлено на решение новых задач	Набор инструментов подвержен постоянной корректировке, предполагается проведение мониторинга эффектов от их применения
Оценка результатов реализации и степени воздействия на экономику	Проведение оценки не предусмотрено	Предполагает проведение различных видов оценки: предварительной (оценка ожидаемых последствий), текущей (оценка хода реализации бюджетной политики), итоговой (оценка полученных результатов и эффектов)

Источник: составлено автором.

Надлежащая бюджетная политика представляет собой соответствующую программу государства, разработка и реализация которой обеспечивается с учетом специальных критериев (признаков), способствующих однозначной реализации функций государства, достижению показателей эффективности государственной политики в отдельных сферах (областях), а также обеспечению устойчивости государственного бюджета.

Критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики по своей сути являются также критериями (признаками) качества современной бюджетной политики, поскольку они включают в себя основные требования к разработке и реализации бюджетной политики с позиции учета как государственных приоритетов, так и запросов общества. Однако, если при разработке и реализации бюджетной политики обеспечено соответствие всем критериям (признакам), то бюджетная политика может быть признана надлежащей с определенным уровнем качества, в ином случае – бюджетная политика является традиционной с определенным уровнем качества. В свою очередь качество бюджетной политики отражает степень соответствия процедур разработки и реализации бюджетной политики характеристикам критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики.

В контексте развития принципов надлежащего управления общественными финансами в рамках концепции «*Good Budgetary Governance*» критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики (или качества бюджетной политики), по нашему мнению, могут быть определены следующим образом, как показано в таблице 1.6.

Таблица 1.6 – 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

Продолжение таблицы 1.6

1	2	3
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
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

Продолжение таблицы 1.6

1	2	3
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
	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 по материалам [70].

Разработка и реализация надлежащей бюджетной политики требует существенной консолидации усилий не только органов исполнительной и законодательной ветвей власти, но и активного участия общества в определении приоритетов такой политики. При этом ключевым вызовом будет являться адаптация надлежащей бюджетной политики к современным реалиям развития мировой экономики с учетом национальных особенностей функционирования экономических систем и соответствующей структуры хозяйства, а также запросов общества.

Отдельные примеры используемых в международной практике подходов к определению критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики приведены в таблице 1.7.

Так, в соответствии с международным опытом необходимо отметить, что при определении критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики многие страны учитывают принципы надлежащего управления общественными финансами в рамках концепции «*Good Budgetary Governance*» в качестве базиса. При этом сами критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики являются адаптированными под актуальные направления социально-экономического развития конкретного государства, а также под текущие запросы общества.

Необходимость реализации надлежащей бюджетной политики признается и в российской практике. Так, основные подходы к реализации бюджетной политики, отвечающей актуальным запросам и вызовам, закрепляются в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на текущий финансовый год и плановый период, которые подготавливаются Министерством финансов Российской Федерации. Указанный документ является приложением к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, рассматривается вместе с ним в первом чтении

Таблица 1.7 – Характеристика отдельных современных подходов к определению критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики в международной практике

Наименование подхода	Страна(-ы)	Содержание	Критерии (признаки)
1	2	3	4
Бюджетная политика общественного благополучия (<i>Wellbeing Budgeting</i>)	Новая Зеландия (с 2019 года)	Принятие бюджетных решений осуществляется исходя из необходимости достижения благополучия населения в различных жизненных областях (социально-экономическое развитие посредством инвестиций в общественное благополучие)	а) Достижение агрегированных общеэкономических показателей (например, рост ВВП, темпов промышленного производства, величины экспорта) не является основной целью бюджетной политики; б) целевые показатели формируются исходя из общественного запроса и приоритетов граждан, находящихся в различной жизненной ситуации или представляющих различные социальные группы; в) расширяет возможности для социальной мобильности населения; г) сокращает неравенство во всех его проявлениях; д) обеспечивает устойчивое развитие экономики, социальной сферы с учетом разумного использования ресурсов и сохранения экологии; е) наличие стратегического характера реализации – важность благополучия будущих поколений; ж) основные области воздействия: образование, здравоохранение, социальная защита, гендерное равенство
Бюджетная политика гендерного равенства (<i>Gender Budgeting</i>) или бюджетная политика, обеспечивающая равенство (<i>Equality Budgeting</i>)	Страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития (Австрия, Бельгия, Ирландия, Норвегия и иные)	Обеспечение гендерного равенства или равенства различных социальных групп (например, сельского и городского населения, людей различного возраста, различной степени инвалидности) через процесс управления бюджетом	а) Реализация бюджетной политики направлена на достижение целей и показателей, характеризующих равенство различных групп населения, в том числе в части доступа к качественным услугам образования, здравоохранения и социальной защиты, безопасному и качественному жилью; б) активное вовлечение граждан в процесс составления проекта бюджета и его исполнения (инициативное бюджетирование); в) предполагает проведение оценки новых проектов и реформ проводится не только с позиции получения экономической выгоды, но и соблюдения интересов различных социальных групп; г) бюджетные доходы и расходы, являющиеся дискриминационными, должны подлежать реструктуризации

Продолжение таблицы 1.7

1	2	3	4
<p>Экологически ответственная бюджетная политика (<i>Green Budgeting</i>)</p>	<p>Страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития (Франция, Германия, Латвия и иные)</p>	<p>Принятие бюджетных решений осуществляется исходя из необходимости учета их экологических последствий (сохранение окружающей среды способствует улучшению здоровья и благополучию населения)</p>	<p>а) Предполагает проведение оценки различных мер бюджетной политики с точки зрения их возможного влияния на окружающую среду; б) предполагает формирование специальных экологических фондов в целях предупреждения негативного влияния на окружающую среду антропогенной деятельности; в) развитие и поддержка энергоэффективной экономики, отказ от мер прямой и косвенной поддержки «вредных» производств; г) внедрение взносов на экологическое страхование в качестве дополнительных неналоговых доходов бюджетов; д) обязательный учет международных обязательств в области охраны окружающей среды</p>
<p>Бюджетная политика устойчивого развития (<i>Budgeting for Sustainable Development</i>)</p>	<p>Страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития (Канада, Япония, Швеция, Мексика и иные)</p>	<p>Обеспечение непосредственной увязки мер бюджетной политики с Целями в области устойчивого развития до 2030 года, определенными декларацией «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (принята Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией № 70/1 от 25.09.2015)</p>	<p>а) Национальные цели социально-экономического развития должны быть увязаны или полностью соответствовать Целям в области устойчивого развития до 2030 года; б) наличие государственных программ и (или) иных инструментов программно-целевого планирования (в том числе кросс-функциональных), соответствующих областям реализации Целей в области устойчивого развития до 2030 года</p>
<p>Бюджетная политика, основанная на «явлениях» (<i>Phenomenon-based Budgeting</i>)</p>	<p>Финляндия (с 2020 года)</p>	<p>Новый формат реализации бюджетной политики, который основан на идентификации различных социально-экономических, экологических, этнокультурных и иных «явлений» (наиболее важных текущих проблем, препятствующие обеспечению разумного, инклюзивного и устойчивого экономического роста) и их увязке с соответствующими мерами и мероприятиями</p>	<p>а) Идентификация «явлений» должна происходить путем диалога между должностными лицами исполнительной и законодательной ветвей власти, а также с участием граждан; б) «явления» закрепляются в основном стратегическом документе и государственных программах, которые обеспечивают увязку бюджетных расходов с отдельными «явлениями»; в) предполагается тесное взаимодействие органов исполнительной власти, поскольку природа многих «явлений» имеет многофакторный характер (например, бедность)</p>

Источник: составлено автором по материалам [51; 61; 62; 64; 65; 77].

соответствующего закона в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

В настоящее время Министерством финансов Российской Федерации в рамках подготовки Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 г. и 2025 г. определены следующие критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики:

- контрцикличность, предсказуемость и устойчивость бюджетной политики – наличие достаточного бюджетного стимула в периоды кризиса и экономического спада, проведение бюджетной политики на основе бюджетных правил, аккумуляция достаточного объема средств в Фонде национального благосостояния;

- разумность бюджетной политики – недопущение существенного роста объема государственного долга и наращивания бюджетного дефицита, а также роста налоговой нагрузки;

- строгая увязка мер бюджетной политики с национальными приоритетами социально-экономического развития (национальными целями развития Российской Федерации, определенными Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474);

- обеспечение эффективного использования бюджетных средств;

- справедливое и равномерное развитие публично-правовых образований в том числе путем обеспечения сбалансированности и устойчивости их бюджетов [13].

Эти критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики в целом соответствуют наилучшим практикам, однако в полной мере их не покрывают. В частности, один из наиболее важных критериев (признаков) в части проведения оценки бюджетной политики и ее инструментов не получил широкого распространения, что свидетельствует о необходимости продолжения работы по совершенствованию методологических подходов к

разработке и реализации надлежащей бюджетной политики в Российской Федерации [36].

Отдельные критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики взаимосвязаны между собой. Так, например, достижение целей социально-экономического развития государства в том числе обеспечивается благодаря учету фазы экономического цикла, а инклюзивность мер надлежащей бюджетной политики – через соблюдение принципов транспарентности и учета мнений основных стейкхолдеров. При этом важно отметить, что состоятельность всех критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики непосредственно зависит от наличия и уровня развития институциональных аспектов бюджетной политики. Например, при отсутствии необходимого нормативного правового базиса формирования и проведения бюджетной политики использование инструментов бюджетной политики с высокой долей вероятности не окажет необходимых положительных эффектов.

Проведенное исследование свидетельствует, что к особенностям надлежащей бюджетной политики можно отнести, во-первых, ориентированность на запросы общества (одна из основных задач государства, а следовательно, и бюджетной политики – исполнение публичных нормативных обязательств, а также финансовое обеспечение ключевых функций государства); во-вторых, полное соответствие бюджетной политики текущим и ожидаемым (прогнозируемым) как мировым, так и национальным трендам социально-экономического развития (все элементы бюджетной политики должны быть определены строго в соответствии с фундаментальными условиями и направлены на обеспечение эффективности государственной политики); в-третьих, прозрачность, «прослеживаемость» и «разумность» бюджетной политики (органы государственной власти, различные группы населения должны иметь дифференцированный (адаптированный) доступ к информации о реализации бюджетной политики, на постоянной основе осуществляется контроль хода

реализации бюджетной политики, обеспечивается устойчивость государственного бюджета); в-четвертых, наличие достаточного набора инструментов бюджетной политики, в рамках которых возможна реализация ее мероприятий (мер) (закреплены четкие подходы к разработке, внедрению и оценке инструментов бюджетной политики, учет которых способствует получению ожидаемых эффектов от применения таких инструментов в наименьшие сроки).

Глава 2

Характеристика инструментов надлежащей бюджетной политики

2.1 Особенности разработки и использования инструментов надлежащей бюджетной политики

Масштаб наблюдаемых в XXI веке отрицательных экстерналий, «провалов рынка», а также иных неконтролируемых внешних шоков, оказывающих дополнительную нагрузку на государственные бюджеты, подтвердили несостоятельность бюджетной политики, инструменты которой нацелены исключительно на обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы. Такие инструменты по своей сути являются одним из признаков, ведущих к деградации национальной экономики, поскольку сбалансированность – «техническое» требование при разработке и реализации бюджетной политики, которое в некоторых случаях даже может выступать ограничительным фактором достижения целей государственной политики. Принимая во внимание необходимость переосмысления подходов к разработке и реализации бюджетной политики и ее трансформации в целом, правительства многих развитых и развивающихся стран в настоящее время формируют достаточный набор инструментов, обеспечивающих в свою очередь разработку и реализацию надлежащей бюджетной политики.

Инструменты бюджетной политики, по нашему мнению, представляют собой нормативно и (или) методологически закреплённую форму организации использования бюджетных отношений для решения задач бюджетной политики, в рамках которых государством обеспечивается реализация мероприятий (мер) бюджетной политики.

В настоящее время российскими и международными экспертами и исследователями обычно под инструментами бюджетной политики понимаются бюджетные доходы, расходы и источники финансирования

дефицита бюджета, которые в отдельных случаях трансформируются в более конкретный инструментарий, например, государственные закупки, межбюджетные трансферты, налоги и неналоговые платежи, бюджетные кредиты и другие [18; 60]. В целом необходимо отметить, что комплексные подходы к классификации инструментов бюджетной политики отсутствуют, инструменты не систематизированы, а в отдельных случаях не ясна логика отнесения или не отнесения отдельных методов управления общественными финансами, формирования бюджета и использования бюджетных средств к инструментам бюджетной политики.

В соответствии с определением надлежащей бюджетной политики, а также качества бюджетной политики, на наш взгляд, инструменты бюджетной политики подлежат классификации по следующим признакам:

- инструменты, направленные на реализацию функций государства (способствуют получению конкретных результатов);
- инструменты, обеспечивающие эффективность государственной политики (способствуют достижению конкретных социально-экономических эффектов (показателей));
- инструменты обеспечения устойчивости государственного бюджета (способствуют получению конкретных результатов и достижению конкретных социально-экономических эффектов (показателей) [34].

Предлагаемые автором подходы к классификации инструментов бюджетной политики представлены в таблице 2.1.

Таблица 2.1 – Классификация инструментов бюджетной политики

Признак Направление	Реализация функций государства	Обеспечение эффективности государственной политики	Обеспечение устойчивости бюджета
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 особенными 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.

При этом следует отметить, что:

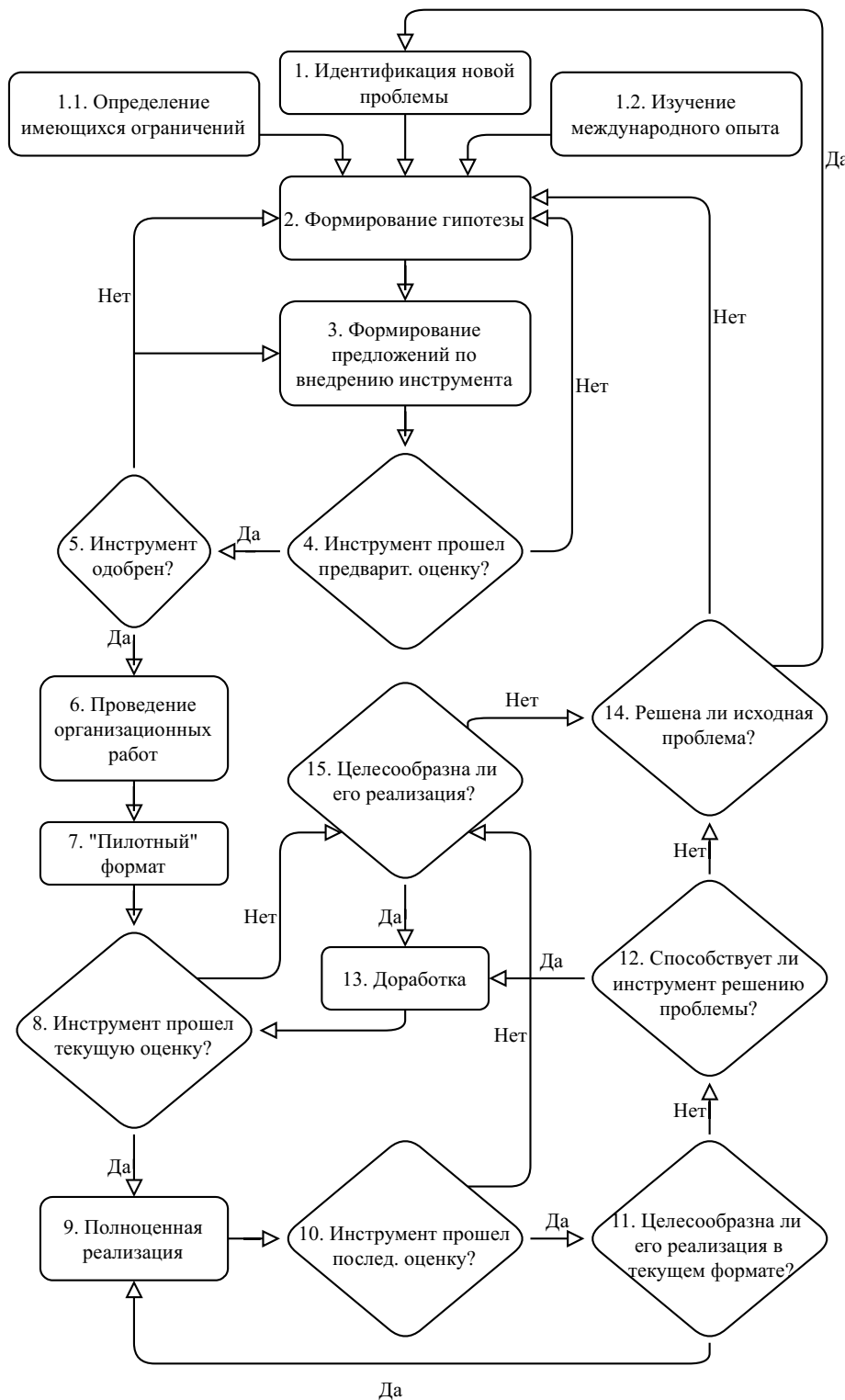
– инструменты бюджетной политики могут относиться к нескольким направлениям внутри одной признака, поскольку такие инструменты имеют комплексный характер воздействия и способствуют не только решению «отраслевых» задач, но и задач повышения качества процедур управления общественными финансами. Например, налоговые льготы являются инструментом государственной поддержки как домохозяйств, так и юридических лиц, а также способствуют территориальному развитию при создании особых экономических зон;

– существует определенный набор «связанных» инструментов (появление одних инструментов приводит к объективной необходимости внедрения иных). Например, отдельные налоги приводят к возникновению «связанных» расходных обязательств, которые обеспечиваются за счет отдельных «расходных» инструментов (в российской практике – утилизационный сбор, полученные доходы бюджета с которого направляются «обратно» в реальный сектор экономики в форме субсидий юридическим лицам, осуществляющим деятельность в соответствующей отрасли);

– перечень направлений, используемых при классификации инструментов бюджетной политики, не является закрытым и может дополняться в том числе в связи с возникновением новейших инструментов.

Проведенное в первой главе настоящей диссертации исследование критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики позволяет сделать вывод, что ключевые особенности инструментов надлежащей бюджетной политики заключаются в степени их экспертизы и обоснованности на всех этапах их разработки и использования. Соответствующая работа ответственных органов государственной власти непосредственно обеспечивает возможность разработки и реализации надлежащей бюджетной политики на практике.

Обобщая лучшие российские и зарубежные практики управления общественными финансами, можно предложить следующий алгоритм отбора и применения инструментов надлежащей бюджетной политики, который представлен на рисунке 2.1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2.1 – Алгоритм отбора и применения инструментов надлежащей бюджетной политики

В рамках реализации данного алгоритма можно выделить следующие укрупненные этапы:

- выбор необходимого инструмента (набора инструментов) и его разработка;
- внедрение (в том числе в части разработки необходимой нормативной правовой базы) необходимого инструмента (набора инструментов);
- непосредственное использование инструмента (набора инструментов) в рамках реализации подлежащей бюджетной политики;
- оценка инструмента (набора инструментов) «сквозной» этап;
- модернизация инструмента (набора инструментов) по итогам проводимой оценки.

Рассмотрим процедуры принятия решений органами государственной власти на каждом из этапов реализации алгоритма.

Любая деятельность, направленная на выработку и имплементацию на практике решений существующих или прогнозируемых проблем функционирования различных систем (в том числе экономических), должна осуществляться только после проведения детального анализа сложившейся ситуации на макро- и микроуровнях, выявлении закономерностей и взаимосвязей (*ex-ante* анализ). Такой анализ позволяет обеспечить непосредственную идентификацию проблемных областей, основываясь на эмпирическом и теоретическом опыте, конкретных данных и тенденциях, решение которых впоследствии может стать одной из задач бюджетной политики.

Соответственно, процесс по определению и разработке инструментов бюджетной политики начинается с проведения министерством (ведомством), ответственным за организацию формирования и исполнения государственного бюджета (иногда – с привлечением научных институтов и внешних экспертов, иных государственных органов, центрального банка), анализа текущей национальной и мировой экономической ситуации,

состояния бюджетов бюджетной системы, в том числе в долгосрочной перспективе (с учетом соответствующих обоснованных прогнозов, а также ожидаемых тенденций социально-экономического развития), в ходе которого будут сформированы выводы и определены риски в кратко-, средне- и долгосрочных перспективах.

Указанная работа позволяет в итоге составить перечень проблем, ранжируемых по сроку наступления и степени возможного негативного влияния на состояния бюджетной системы, или финансовой системы в целом, как показано в пункте 1 алгоритма.

Так, например, на основе статистических данных, предоставляемых международными исследовательскими организациями, выявляются глобальные вызовы устойчивого функционирования финансовых систем, которые связаны с изменением демографической структуры общества в развитых и развивающихся странах (замедление темпов роста населения в трудоспособном возрасте от 18 до 65 лет) и увеличение доли населения в возрасте выше трудоспособного (старше 65 лет) [16], глобальным замедлением темпов экономического роста, в том числе по причине «заморозки» глобализационных процессов, проведения «изоляционной» и протекционистской внешнеторговой политики, ускоренным переходом на использование альтернативных («зеленых») источников энергии. Отдельные показатели представлены в приложении А. Перечисленные факторы при отсутствии должной реакции в перспективе ближайших 5-10 лет приведут к существенному падению поступлений доходов в бюджет. Например, снижение численности рабочей силы без повышения общей производительности труда влечет снижение налоговой базы по налогам на доходы и прибыль; падение спроса на нефть и нефтепродукты лишает страны, богатые таким видом сырья, основной статьи доходов их бюджетов, приводит к кратному росту бюджетных расходов, в частности, на пенсионное обеспечение населения, поддержку занятости на предприятиях, и

необходимости поиска альтернативных источников финансирования дефицитов бюджетов [43].

Фактически перечень проблем формируется исходя из рассмотренных в первой главе настоящего исследования фундаментальных условий, влияющих на параметры (характеристики) элементов бюджетной политики.

Выявленные в рамках пункта 1 алгоритма проблемы в дальнейшем могут рассматриваться как отдельно, так и в совокупности. Поэтому следующий этап реализации алгоритма предполагает выработку различных гипотез по решению соответствующих проблем, как показано в пункте 2 алгоритма. Содержание таких гипотез должно обязательно включать в себя следующие составляющие:

- описание конечных результатов, характеризующих полноценное решение проблемы, долгосрочных эффектов их достижения;
- описание возможных сценариев решения проблемы – предполагаемый перечень действий (различного характера) органов государственной власти и иных экономических субъектов;
- выявление рисков реализации сценариев, оценка вероятности их наступления;
- определение временных рамок (этапов) и необходимых ресурсов.

При этом, в целях повышения обоснованности гипотез, их формирование должно происходить с учетом передового международного опыта (надлежащего опыта развитых и развивающихся стран, стран, имеющих схожую структуру управления общественными финансами, по решению аналогичных проблем), а также имеющихся ограничений, приведенных в пунктах 1.1 и 1.2 алгоритма, в том числе:

- финансовых (планируемый / прогнозируемый объем финансовых ресурсов, доступный для привлечения, «запас прочности»);
- политических (принятые или планируемые к принятию решения / декларации руководства страны);

- нормативных правовых (особенности функционирования финансовой системы, взаимодействия субъектов экономики);
- временных (предельные сроки для решения проблемы);
- технологических (возможность использования современных инновационных решений);
- социально-демографических (уровень развития и структура общества).

При этом на данном этапе к соответствующему процессу разработки гипотез целесообразно привлекать отраслевых экспертов, представителей научного сообщества.

В ходе формирования гипотез происходит непосредственное определение основного вектора проведения финансовой политики, а также обоснование необходимости использования инструментария бюджетной политики и (или) денежно-кредитной политики, в том числе принимая во внимание необходимость их синхронизации.

Так, например, в связи с фактическим превышением инфляцией целевого уровня во многих развитых и развивающихся странах в 2022 году, как показано в приложении Б, потребовалась корректировка как параметров существующих инструментов бюджетной политики, например, направленных на предоставление мер социальной поддержки, подлежащих индексации на фактические параметры индексации, так и выработки новых инструментов бюджетной политики по компенсации дополнительных затрат отдельных юридических лиц, в частности, связанных с удорожанием строительства социально-значимых объектов. При возникновении аналогичной ситуации в отсутствие должной координации между министерством (ведомством), ответственным за организацию формирования и исполнения государственного бюджета, и центральным банком возможно возникновение инфляционной спирали, которой также будет способствовать следующее за ростом инфляции повышение ключевой ставки и корректировка инструментов бюджетной политики, параметры которых

связаны с этим показателем, например, в части субсидирования кредитов с плавающей ставкой. Кроме того, представляется важным при обосновании и выборе инструментов бюджетной политики учитывать их влияние на неэкономические факторы инфляции, в частности, в отраслях промышленности, транспорта, информационно-телекоммуникационных технологий, жилищно-коммунального хозяйства, а также обеспечивать координацию с центральным банком операций на открытом финансовом рынке в целях сохранения конкурентоспособности внутреннего рынка ценных бумаг при выпуске государственных ценных бумаг.

В ходе формирования гипотезы может быть принято решение об отсутствии необходимости внедрения новых инструментов бюджетной политики, вместо этого в отдельных случаях целесообразно обеспечить совершенствование (корректировку) существующих инструментов либо расширение перечня мер в рамках таких инструментов. Так, например, в целях стимулирования деловой активности средних и крупных предприятий реального сектора экономики в условиях распространения коронавирусной инфекции в 2020-2021 годах правительства многих стран (в том числе и Российской Федерации) использовали существующие инструменты бюджетной политики – субсидии юридическим лицам, взносы в уставные капиталы, налоговые льготы, однако перечень мер государственной поддержки, предоставляемый в рамках таких инструментов, был существенно расширен (например, расширение программ льготной ипотеки, предоставление отсрочек по уплате налоговых платежей для наиболее пострадавших от ввода ограничений отраслей).

Перечень гипотез также может формироваться исходя из необходимости решения текущих задач бюджетной политики, которые являются «традиционными» для экономики и социальной сферы и не подлежат корректировке под влиянием изменений фундаментальных условий.

Одним из результатов проведенной в ходе реализации пункта 2 алгоритма работы будет являться перечень инструментов бюджетной политики, направленный на обеспечение достижения целей государственной политики, целей бюджетной политики, решение конкретных задач бюджетной политики, в связи с чем необходимость внедрения таких инструментов должна быть детально обоснована, а особенности их применения – проработаны, как показано в пунктах 3 и 4 алгоритма. Так, на соответствующих этапах министерство (ведомство), ответственное за организацию формирования и исполнения государственного бюджета, обеспечивает:

- составление планов-графиков, дорожных карт (в том числе в составе документов программно-целевого планирования) по внедрению инструментов бюджетной политики. Например, Министерство финансов Российской Федерации в 2022 году осуществляет внедрение инструментов по управлению бюджетными рисками в рамках реализации ведомственного проекта «Целостная система управления бюджетными рисками» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»;

- разработку проектов нормативных правовых актов и методологических документов, проектирование информационных систем и баз данных, необходимых для внедрения и успешного применения соответствующих инструментов;

- построение «модели» функционирования инструментов бюджетной политики: описание ожидаемых измеримых эффектов и конкретных результатов, сроков их получения, оценка бюджетных параметров (затраты на реализацию, изменение объемов полученных доходов);

- проведение предварительной оценки инструментов бюджетной политики на предмет соответствия первоначально сформированным в гипотезе параметрам, соотношения эффектов и выгод, сравнения

целесообразности внедрения различных инструментов, находящихся в одном перечне (ранжирование);

- согласование сформированных предложений с заинтересованными сторонами, а также с главой высшего исполнительного органа государственной власти.

Конкретный инструмент бюджетной политики является одобренным, как показано в пункте 5 алгоритма, после утверждения соответствующего нормативного правового акта высшим исполнительным или законодательным органом государственной власти либо после непосредственного одобрения главы (заместителя главы) высшего исполнительного органа государственной власти, а в отдельных случаях – руководителя министерства (ведомства), ответственного за организацию формирования и исполнения государственного бюджета.

Перед началом полноценного применения инструментов бюджетной политики также необходимо, в соответствии с пунктами 6-8 алгоритма:

- утверждение сопутствующих нормативных правовых актов (в том числе предполагающих внесение изменений в действующие акты) в целях общей гармонизации законодательства и недопущения наличия разночтений;

- утверждение документов методологического характера (регламенты, порядки), согласно которым будет осуществляться применение соответствующих инструментов;

- доведение до стейкхолдеров подробной информации о функционировании инструментов, проведение разъяснительной работы, организация обучающих семинаров (при необходимости);

- организация «пилотного» формата применения инструментов (например, на территории отдельных публично-правовых образований, в отдельных отраслях);

- проведение текущей оценки инструментов, предполагающей формирование выводов о необходимости их полноценного внедрения, доработки;

- информирование граждан об основных особенностях внедряемых инструментов, ожидаемых социально-экономических эффектов от их применения.

Соблюдение вышеописанных процедур на соответствующих этапах разработки и внедрения инструментов бюджетной политики является основополагающим фактором успешного применения таких инструментов на практике. При этом указанные процедуры также должны корреспондировать с критериями (признаками) надлежащей бюджетной политики:

- выявленные вызовы находятся в парадигме текущих тенденций социально-экономического развития государства, учитывают цикличность развития экономики;

- сформированные гипотезы являются оптимальными и приемлемыми в том числе относительно иных направлений проводимой государством политики;

- предлагаемые к внедрению инструменты не способствуют ухудшению социально-экономических показателей развития государства, инструменты оцениваются в течение их разработки и внедрения;

- применение разработанных инструментов позволяет в полной мере обеспечить исполнение расходных обязательств в том числе в долгосрочном периоде;

- инструменты носят «недискриминационный» характер, их применение не вызывает искажение рыночной конкуренции, не улучшает положение одних экономических субъектов в ущерб интересам иных;

- проведение всех процедур занимает оптимальное количество времени, решения принимаются оперативно, возможности модернизации инструментов предусмотрены (например, в части уточнения методологии их применения);

- инструменты разрабатываются с учетом относительной простоты и удобства их применения (не допуская безосновательного усложнения существующих процедур), при разработке инструментов должна быть учтена возможность их использования с применением информационно-коммуникационных технологий;

- в процессе обсуждения по вопросам разработки и внедрения инструментов принимают участие все заинтересованные субъекты, налажена обратная связь, экономические субъекты также имеют возможность предложить свои идеи по разработке и совершенствованию инструментов посредством использования специальных каналов;

- информация о применении инструментов, а также об ожидаемых результатах и эффектах их применения открыта и понятна.

Отдельно необходимо обратить внимание, что на практике правительства многих стран зачастую наибольшее внимание уделяют вопросам оперативности принятия решения и относительно «быстрого» внедрения инструментов бюджетной политики. В связи с этим отдельные инструменты бюджетной политики существенно дорабатываются либо признаются нерезультативными уже на этапе их применения.

Независимо от степени проработки инструментов бюджетной политики, на первоначальных стадиях применения таких инструментов должен осуществляться последующий анализ с оценкой заявленных при разработке результатов и эффектов, как отмечено в пункте 10 алгоритма, которая также должна быть направлена на:

- формирование заключения о целесообразности применения инструментов, как показано в пункте 11 алгоритма, выявление их недостатков, в том числе в части вопросов нормативного правового регулирования и методологии;

- формирование выводов о необходимости расширения (или сужения) области применения инструментов, например, увеличение охвата

большого объема расходов государственными программами, как следует из пунктов 12; 13 алгоритма;

- заключение о необходимости дальнейшего применения инструментов в рамках реализации бюджетной политики, как показано в пунктах 14; 15 алгоритма.

Таким образом, 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, например, обеспечение разумной гибкости при реализации бюджетной политики невозможно без наличия соответствующих инструментов.

Необходимо отметить, что российская практика отбора и применения инструментов бюджетной политики в целом соответствует представленному алгоритму, в частности:

- созданы учреждения, обеспечивающие мониторинг состояния социально-экономического развития и выявление актуальных проблемных областей, например, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации;

- на площадке Координационного центра Правительства Российской Федерации проводятся стратегические сессии с привлечением широкого круга экспертов в целях выработки идей по разработке новых инструментов бюджетной политики;

- Министерством финансов Российской Федерации проводится качественная экспертиза предложенных инструментов бюджетной политики, совместно с отраслевыми министерствами (ведомствами) обеспечивается разработка нормативной правовой и методической базы, проводятся

эксперименты по применению инструментов, например, в отдельных субъектах Российской Федерации – государственный (муниципальный) социальный заказ на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере [11];

– в ходе применения инструментов бюджетной политики проводится их экспертиза и совершенствование, например, в 2021 году Правительством Российской Федерации утверждено Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации, направленное на модернизацию соответствующего инструментария [6].

Вместе с тем в настоящее время существующие процедуры разработки и использования сопровождаются наличием следующих недостатков:

– при формировании предложений о внедрении новых инструментов бюджетной политики слабое внимание уделяется:

- а) необходимости модернизации существующих инструментов бюджетной политики, оценке эффектов от их использования;
- б) бюджетным ограничениям, необходимости поисков дополнительных источников финансового обеспечения новых предложений;
- в) оценке долгосрочных социально-экономических эффектов от применения таких инструментов;

– срочный характер разработки и внедрения отдельных инструментов бюджетной политики, что в дальнейшем может потребовать их доработки уже в ходе непосредственного использования;

– фрагментированный характер текущей оценки действующих инструментов бюджетной политики (отсутствие установленных процедур оценки, ее необязательность);

– отсутствие регулярной отчетности о ходе использования инструментов бюджетной политики, в том числе в открытом доступе.

Указанные проблемные области могут свидетельствовать о невозможности достижения ожидаемых результатов и эффектов от применения инструментов бюджетной политики в Российской Федерации,

а также о неполном соответствии проводимой бюджетной политики критериям (признакам) надлежащей бюджетной политики.

2.2 Методологические и эмпирические оценки результатов и эффектов реализации надлежащей бюджетной политики

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, в связи с чем проблематика определения корректного набора инструментов и мероприятий (мер), их соотношения, приоритетности и качества проработки становится исключительно важной задачей правительств многих стран. 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.

Проанализируем результаты и эффекты реализации бюджетной политики Российской Федерации в соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики по отдельным параметрам, характеризующим состоятельность критериев (признаков) качества бюджетной политики:

- 1) обеспечение финансовой стабильности и устойчивости федерального бюджета (предсказуемость бюджетной политики);
- 2) обеспечение достижения (вклада в достижение) ключевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации (необходимость достижения стратегических приоритетов государства);

3) полнота исполнения текущих обязательств, обоснованность реализации бюджетной политики и операционная эффективность бюджетных расходов (качественное планирование и исполнение).

При этом под результатом реализации надлежащей бюджетной политики понимается конечный продукт, созданный в ходе реализации мероприятия (меры) в рамках инструмента бюджетной политики (например, ликвидирована вторая смена в общеобразовательных учреждениях, разработана информационная система, принят нормативный правовой акт, оценка проведена). В свою очередь эффект представляет собой полученное в ходе использования инструмента (совокупности инструментов) бюджетной политики изменение макроэкономических и бюджетных показателей, показателей социально-экономического развития государства [38].

1) Финансовая стабильность и устойчивость федерального бюджета обеспечивается в том числе за счет:

- функционирования бюджетного правила, то есть использования показателей базовых нефтегазовых доходов при расчете предельного объема бюджетных расходов, обеспечения размера структурного первичного дефицита на уровне 0,5% ВВП (инструмент бюджетной политики);

- накопления достаточного объема ликвидных резервных активов в Фонде национального благосостояния (на уровне не менее 10% ВВП), осуществления инвестирования средств Фонда национального благосостояния с учетом требований возвратности и сохранности таких средств, а также обеспечения рыночного уровня доходности реализуемых с участием средств Фонда национального благосостояния проектов (инструмент бюджетной политики, в рамках которого Министерством финансов Российской Федерации реализуются отдельные меры);

- осуществления антикризисных (стимулирующих) мероприятий (мер), стимулирования спроса в экономике (мероприятия (меры) бюджетной политики в рамках различных инструментов бюджетной политики –

например, предоставление субсидий юридическим лицам, осуществление закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд).

Параметры прогноза социально-экономического развития (первоначальная и уточненная оценки), являющиеся основой для реализации бюджетной политики в Российской Федерации в 2021-2022 годах, а также для ее формирования на 2023 год и на плановый период 2024-2025 годов представлены в таблице 2.2.

Наличие существенной дифференциации в приведенных в таблице 2.2 оценках значений показателей цены на нефть марки «Юралс», курса доллара США к рублю, ВВП и его темпов роста, инфляции на конец года свидетельствует о следующем:

1) Федеральный бюджет на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, федеральный бюджет на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов были сформированы на основе нереалистичных прогнозов или прогнозов, не учитывающих существенные для федерального бюджета риски и факторы. Так, фактическая инфляция 2021 года превысила прогнозное значение данного показателя в 2,8 раза, что привело к необходимости дополнительной индексации отдельных публичных нормативных обязательств, а также поддержки строительной отрасли в связи с удорожанием стоимости строительных материалов.

По итогам 2021 года, благодаря реализации в рамках бюджетной политики мер антикризисных программ Правительства Российской Федерации, в том числе Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, а также положений Посланий Президента Российской Федерации 2020-2021 годов

Примечание – Объем расходов федерального бюджета на исполнение Посланий Президента Российской Федерации в 2020-2021 гг. составил порядка 1,4 трлн рублей.

Таблица 2.2 – Макроэкономические условия реализации бюджетной политики в Российской Федерации

Показатель	2021 год			2022 год				2023 год				2024 год			2025 год
	Оценка (ОНБП 21-23) ¹	Уточн. оценка (ОНБП 22-24)	Факт	Оценка (ОНБП 21-23) ¹	Оценка (ОНБП 22-24) ²	Уточн. оценка (ОНБП 23-25)	<i>Δ от текущ. закона</i>	Оценка (ОНБП 21-23) ¹	Оценка (ОНБП 22-24) ²	Уточн. оценка (ОНБП 23-25)	<i>Δ от текущ. закона</i>	Оценка (ОНБП 22-24) ²	Уточн. оценка (ОНБП 23-25)	<i>Δ от текущ. закона</i>	Оценка (ОНБП 23-25)
Цена на нефть марки «Юралс», \$/барр.	45,3	66,0	69,1	46,6	62,2	80,1	17,9	47,5	58,4	71,4	13,0	55,7	66,0	10,3	61,2
Курс доллара США к рублю	72,4	73,6	73,6	73,1	72,1	76,7	4,6	73,8	72,7	77,0	4,3	73,6	78,7	5,1	81,0
ВВП, трлн руб.	115,5	124,4	130,8	124,2	133,3	140,7	7,4	132,8	141,9	147,8	5,9	151,5	158,1	6,6	167,9
Темп роста ВВП, процент г/г	3,3	4,2	4,7	3,4	3,0	-7,8	-10,8	3,0	3,0	-0,7	-3,7	3,0	3,2	0,2	2,6
ИПЦ, на конец года	3,0	5,8	8,4	2,4	4,0	17,5	13,5	2,5	4,0	6,1	2,1	4,0	4,0	0,0	4,0
Примечания															
1 Параметры, на основе которых сформирован федеральный бюджет на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, утвержденный Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ.															
2 Параметры, на основе которых сформирован федеральный бюджет на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, утвержденный Федеральным законом от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ.															

Источник: составлено автором по материалам [13; 14; 15].

и общему улучшению внешней конъюнктуры сырьевых рынков, Российской Федерации удалось выйти на показатели экономического развития, соответствующие допандемийному уровню 2019 года [80]. По итогам 2021 года темпы роста ВВП сложились на уровне 4,7% г/г, рост за 2020-2021 годы относительно 2019 года составил 1,9%¹⁾. Динамичный рост российской экономики в 2021 году опередил не только прогнозное значение, учтенное в расчетах к федеральному бюджету на 2021 год и на плановый период 2022 г. и 2023 г. (3,3%), но и прогнозы международных экспертов (4,2–4,3%).

2) Показатели федерального бюджета (по сводной бюджетной росписи) на первый и второй годы планового периода при реализации бюджетной политики в текущем финансовом году не являются репрезентативными, не подлежат существенной корректировке в ходе исполнения федерального бюджета, «переоценка» многих параметров осуществляется только в рамках формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

3) Реализация бюджетной политики в 2022 году сопровождается необходимостью существенного наращивания объема государственных расходов в целях исполнения текущих расходных обязательств, а также финансового обеспечения мероприятий (мер), направленных на поддержку спроса в экономике в связи с существенным снижением ВВП, вызванным внешним санкционным давлением. Поэтому в 2022 году в Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 9 марта 2022 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» было приостановлено функционирование бюджетного правила. При этом

¹⁾ В большинстве стран «Группы двадцати» (G20) ВВП по итогам 2021 года не достиг аналогичного порога (за последние 2 года среднегодовой темп роста ВВП не превысил -1,5% в Японии, -1,3% в Великобритании, -1,5% в Италии, -0,8% во Франции, -1,0% в Германии).

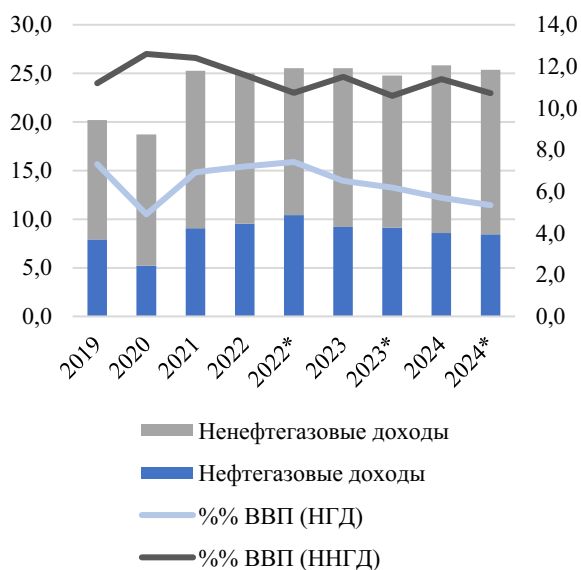
необходимо отметить, что конструкция бюджетного правила в Российской Федерации не является устойчивой – в настоящее время применяется четвертая редакция бюджетного правила (всего история применения указанного инструмента бюджетной политики насчитывает порядка 20 лет), при этом ежегодно отдельные параметры бюджетного правила приводятся в соответствие с текущими потребностями бюджетной политики.

Так, например, в 2021 году до установления Федеральным законом от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» необходимости определения первичного структурного дефицита федерального бюджета как 0,5% объема ВВП, указанный показатель имел абсолютные значения на 2021-2023 годы, причем значение первичного структурного дефицита, установленного на 2021 год корректировалось уже в ходе исполнения федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов [2].

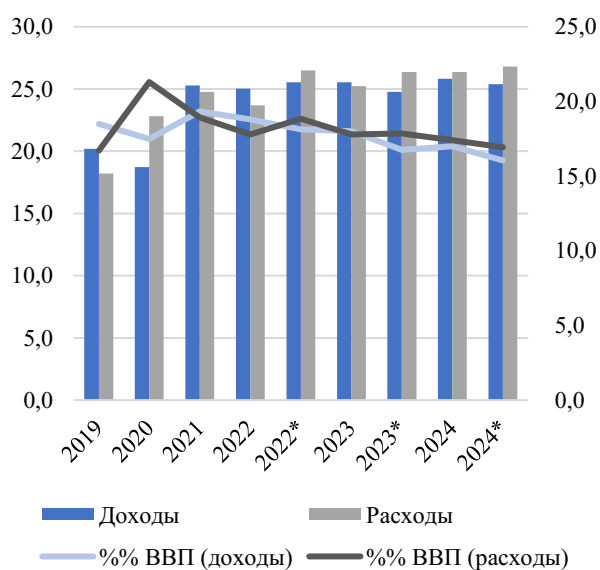
Динамика основных характеристик (показателей) федерального бюджета в 2019-2024 годах представлена на рисунке 2.2.

Вышеприведенные данные свидетельствуют о невозможности достижения в текущих условиях целевого значения размера структурного первичного дефицита на уровне 0,5% ВВП в 2022-2024 годах. При этом, если в 2021 году расширение структурного первичного дефицита до -1,2% ВВП было компенсировано за счет увеличения объема государственных заимствований, то ввиду наличия внешних экономических ограничений в 2022 году финансирование структурного первичного дефицита (-3,2% ВВП) должно осуществляться за счет внутренних источников, в том числе мер по мобилизации доходов и оптимизации расходов федерального бюджета.

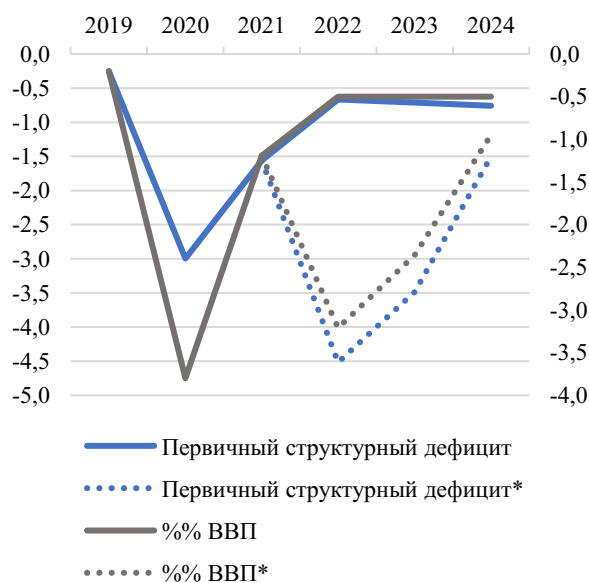
Динамика и структура доходов федерального бюджета в 2019-2024 годах, трлн рублей



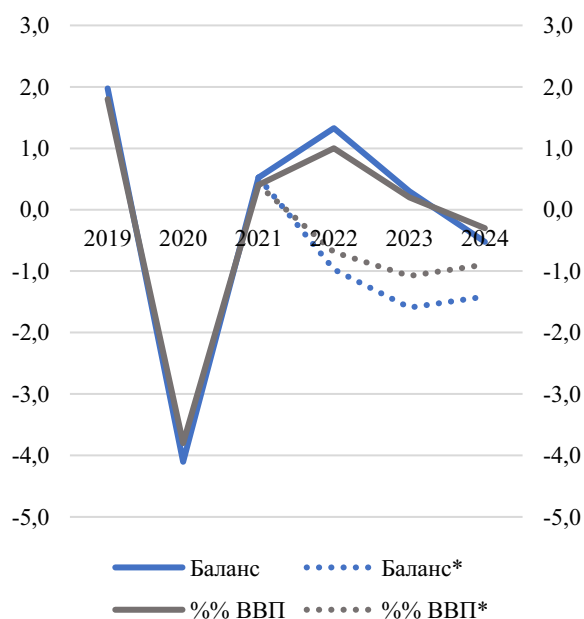
Динамика доходов и расходов федерального бюджета в 2019-2024 годах, трлн рублей



Динамика первичного структурного дефицита федерального бюджета в 2019-2024 годах, трлн рублей



Динамика баланса федерального бюджета в 2019-2024 годах, трлн рублей



Примечание – В 2019-2021 годах приведены фактические показатели, показатели со знаком «*» рассчитаны на основе уточненных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (уточненная оценка параметров федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов).

Источник: составлено автором по материалам [13; 14; 15].

Рисунок 2.2 – Динамика основных характеристик (показателей) федерального бюджета в 2019-2024 годах

Вместе с тем необходимо отметить, что приостановление действия бюджетного правила в текущих условиях (вместо его корректировки) не может являться надлежащей практикой, поскольку указанная мера, несмотря на положительное влияние на обеспечение сбалансированности федерального бюджета в текущем финансовом году, оказывает негативный эффект на его устойчивость в долгосрочной перспективе.

Существенный рост размера структурного первичного дефицита, общего дефицита федерального бюджета, а также фактическая недоступность международного рынка капитала будет также способствовать истощению средств Фонда национального благосостояния.

Информация об использовании средств Фонда национального благосостояния в целях покрытия дефицита федерального бюджета в 2019-2024 годах представлена в таблице 2.3.

Таблица 2.3 – Покрытие дефицита федерального бюджета в 2019-2024 годах

В миллиардах рублей

Показатель	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год ¹⁾	2023 год ¹⁾	2024 год ¹⁾
Баланс	1 974	-4 103	525	-971	-1 592	-1 413
в процентах от ВВП	1,8	-3,8	0,4	-0,7	-1,1	-0,9
Источники финансирования дефицита	1 723	4 223	1 213	-2 204	227	855
Использование ФНБ на покрытие дефицита	-	-	-	-3 175	-1 365	-558
Ликвидные активы ФНБ	8 872	8 658	11 599	6 904	4 869	3 697
в процентах от ВВП	8,1	8,1	8,9	4,9	3,3	2,3
Инвестиции ФНБ в текущем году	-	-	-	-1 520	-987	-721
Зарезервировано под инвестиции ФНБ в последующие годы	-	-	-4 376	-3 567	-2 581	-1 860
Доступные активы ФНБ для финансирования бюджета	8 872	8 658	7 223	3 337	2 288	1 837
Примечание – Показатели сформированы на основе уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.						

Источник: составлено автором по материалам [13; 14; 15].

По состоянию на 1 января 2022 года совокупный объем средств Фонда национального благосостояния составил 13 565 млрд рублей или 10,4% ВВП за 2021 год, что в целом соответствовало задаче проводимой бюджетной политики в части накопления достаточного объема ликвидных резервных активов. Применение консервативной стратегии по управлению средствами Фонда национального благосостояния в 2021 году гарантировало получение положительного финансового результата: 2,7 млрд рублей от размещения средств Фонда национального благосостояния на счетах в Банке России; 257,3 млрд рублей от размещения средств Фонда национального благосостояния в разрешенные финансовые активы [86].

В целом, в 2021 году фактические доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния, подлежащие зачислению в федеральный бюджет, превысили прогнозные значения на 45,5 млрд рублей (или на 21,5%), что было обеспечено за счет дивидендов по обыкновенным акциям ПАО «Сбербанк России». Вместе с тем необходимо отметить, что в 2022 году доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния будут существенно уменьшены (возможен также убыток) в том числе по причине отказа от выплат дивидендов по обыкновенным акциям ПАО «Сбербанк России» по итогам 2021 года [12].

В связи с направлением средств Фонда национального благосостояния на финансирование мероприятий по поддержке экономики и социальной сферы в 2022 году его ликвидная часть снизится до 4,9% ВВП с прогнозируемым снижением до 2,3% ВВП к 2024 году, что свидетельствует о практически полном исчезновении существующей в настоящее время «подушки безопасности» на горизонте 4-5 лет при сохранении текущих подходов к формированию бюджетной политики.

Указанные эффекты применения Фонда национального благосостояния и реализации мер по обеспечению финансовой стабильности и устойчивости федерального бюджета соответствуют критерию (признаку) качества бюджетной политики в части требований к ее контрциклическому

характеру. При этом необходимо отметить, что Фонд национального благосостояния в настоящее время фактически трансформируется в инструмент обеспечения сбалансированности федерального бюджета и поддержки экономики, который ежегодно «подстраивается» под текущие потребности государства. Так, в 2022 году в связи с необходимостью поддержки российского рынка ценных бумаг в статью 96.11 были внесены изменения, позволяющие размещать средства Фонда национального благосостояния в государственные ценные бумаги Российской Федерации [3]. Кроме того, несмотря на наличие формальных требований к допустимой доле средств Фонда национального благосостояния в общем объеме параметров финансового обеспечения инфраструктурных проектов, доходности от их размещения (инфляция + 1%), сроку реализации проекта положения постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» также закрепляют возможность «обхода» соответствующих пороговых значений на основании отдельных решений Президента Российской Федерации или Председателя Правительства Российской Федерации, что в свою очередь снижает общую эффективность от использования средств Фонда национального благосостояния как инвестиционного инструмента.

Несмотря на проведение в целом адекватной текущим вызовам бюджетной политики в краткосрочном периоде, долгосрочная финансовая стабильность и устойчивость федерального бюджета не обеспечена, так как в настоящее время отсутствуют подходы к модернизации бюджетного правила и использованию Фонда национального благосостояния, что может привести к риску невозможности полного исполнения расходных обязательств в рамках проведения бюджетной политики в долгосрочной перспективе.

2) Безусловным приоритетом проводимой в Российской Федерации бюджетной политики является обеспечение достижения целей

государственной политики в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в 2018-2020 годах) и Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (с 2020 года по настоящее время).

Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р, закреплены показатели, характеризующие достижение национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года. Динамика таких показателей представлена в таблице 2.4.

Несмотря на высокий уровень достижения показателей в целом, необходимо отметить, что отдельные показатели не характеризуют эффективность государственной политики в соответствующих отраслях, их динамика не отражает реальных тенденций социально-экономического развития.

Так, например, показатель «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года» оценивает темп роста совокупного объема доходов от ИТ-деятельности по аккредитованным компаниям за прошедший период по отношению к 2019 году [17]. Методика расчета указанного показателя не предполагает использование реальных (очищенных от инфляции) доходов ИТ-компаний, что в том числе не позволяет сформировать полное заключение об эффективности инструментов бюджетной политики, направленных на поддержку таких компаний. В отношении показателей в сфере охраны окружающей среды также необходимо отметить следующее:

Таблица 2.4 – Динамика показателей, характеризующих достижение национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года

Наименование	2019 год	2020 год			2021 год		
	Факт	План	Факт	Уровень достижения	План	Факт	Уровень достижения
1	2	3	4	5	6	7	8
Национальная цель «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»							
Общий прирост численности населения, тыс. человек	-32,1	-583,4	-577,6	100,0	-535,5	-613,4	87,3
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	73,3	71,1	71,5	100,0	70,2	70,1	99,8
Уровень бедности, в процентах	12,3	13,1	12,1	92,4	11,4	11,0	96,5
Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в процентах	42,7	42,3	45,4	100,0	49,4	49,4	100,0
Национальная цель «Возможности для самореализации и развития талантов»							
Число посещений культурных мероприятий, млн единиц	1 734,1	691,5	691,5	100,0	1 848,6	2 025,9	100,0
Средневзвешенный результат Российской Федерации в группе международных исследований (по качеству общего образования), средневзвешенное место Российской Федерации	14,1	14,0	14,0	100,0	13,8	13,5	98,2
Индекс формирования эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, в процентах	64,1	65,5	71,1	100,0	79,2	94,7	100,0
Место Российской Федерации по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования	10,0	10,0	10,0	100,0	10,0	9,0	90,0
Индекс вовлеченности в систему воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций, в процентах	0,0	100,0	100,0	100,0	101,0	176,2	100,0

Продолжение таблицы 2.4

1	2	3	4	5	6	7	8
Доля граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, в процентах	7,5	5,7	7,1	100,0	9,5	11,6	100,0
Национальная цель «Комфортная и безопасная среда для жизни»							
Количество семей, улучшивших жилищные условия, млн семей	3,5	3,5	3 564,5	100,0	3,5	4,2	100,0
Объем жилищного строительства, млн кв. м	82,0	75,0	82,2	100,0	78,0	92,6	100,0
Прирост среднего индекса качества городской среды по отношению к 2019 году, в процентах	0,0	4,0	4,0	100,0	8,0	9,0	100,0
Доля дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии, в процентах	65,3	69,0	71,9	100,0	73,0	74,5	100,0
Сводный индекс обработки (сортировки), утилизации и захоронения твердых коммунальных отходов, в процентах	11,9	12,4	16,7	100,0	17,2	35,0	100,0
Объем выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, по отношению к 2017 году, в процентах	100,0	100,0	99,1	99,1	91,2	91,2	100,0
Количество ликвидированных наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде, нарастающим итогом шт.	48,0	58,0	58,0	100,0	66,0	66,0	100,0
Экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое, в процентах	9,8	15,3	25,4	100,0	29,9	39,3	100,0
Национальная цель «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство»							
Темп роста ВВП, в процентах	102,0	97,0	97,3	100,0	102,9	104,7	100,0
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, в процентах к 2020 году	101,7	100,0	99,5	99,5	103,9	107,7	100,0
Реальный рост несырьевого неэнергетического экспорта, в процентах к 2020 году	102,0	100,0	100,0	100,0	105,2	104,0	98,9

Продолжение таблицы 2.4

1	2	3	4	5	6	7	8
Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, млн человек (на конец года)	22,2	23,0	23,0	99,8	23,3	25,5	100,0
Реальные располагаемые денежные доходы населения, в процентах к предыдущему году	101,0	97,0	96,5	99,5	103,0	103,4	100,0
Национальная цель «Цифровая трансформация»							
Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления	32,5	35,0	39,0	100,0	40,0	54,3	100,0
Увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов	4,7	10,1	10,8	100,0	25,0	59,7	100,0
Рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», до 97 процентов	73,6	74,0	76,4	100,0	77,0	85,9	100,0
Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года	100,0	106,9	107,0	100,0	118,0	137,0	100,0

88

Источник: составлено автором по материалам [81].

– показатель «Количество ликвидированных наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде» и его целевые значения не являются реальным отражением проблематики необходимости ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, так как, например, по информации Гринпис в Российской Федерации может располагаться более 14 тыс. свалок (в том числе несанкционированных) [94], а ликвидация 88 наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде к 2030 году не дает возможность оценить общий масштаб решения проблемы (не описывается размер ликвидированных объектов в тоннах, не приводится отношение к общему объему таких объектов, не учитывается ежегодное наращивание объема отходов);

– показатель «Сводный индекс обработки (сортировки), утилизации и захоронения твердых коммунальных отходов» объединяет в себе различные стратегии по управлению твердыми коммунальными отходами, оказывающими различное влияние на окружающую среду, например, захоронение твердых коммунальных отходов, осуществленное без предварительной обработки (сортировки), способствует деградации экосистемы [85];

– показатель «Объем выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека» оценивается только в отдельных городах Российской Федерации и не отражает ситуацию в целом по стране.

В числе показателей, характеризующих достижение национальных целей развития Российской Федерации, есть и используемые в международной практике индикаторы, применение которых позволяет не только сформировать справедливые выводы об эффективности государственной политики, но и провести межстрановые сравнения. К таким показателям могут относиться следующие:

– в части национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» – комплексный индекс развития цифровой

экономики, от английского *The Digital Economy and Society Index (DESI)*, доля покрытия стационарной, подвижной, в том числе быстрой и сверхбыстрой видами связи, индекс стоимости услуг связи по видам связи, доля расходов на доступ к сети «Интернет» в доходах домохозяйств (по минимальному доступному в регионе тарифу 100 Мбит/с), доля банковских «онлайн» транзакций в общем объеме банковских транзакций, прирост показателей совокупного оборота электронной торговли;

– в части национальной цели развития Российской Федерации «Возможности для самореализации и развития талантов» – доля детей, оценивающих достаточность своей подготовки к поступлению в образовательную организацию профессионального образования, доля молодежи, которая не получает образование, а также не участвует в трудовой деятельности, удовлетворенность населения услугами в сфере образования, доля лиц, которые работают по полученной специальности;

– в части национальной цели развития Российской Федерации «Комфортная и безопасная среда для жизни» – объем потребления озоноразрушающих веществ, соотношение объема выбросов парниковых газов в текущем году с объемом указанных выбросов в 1990 году.

Одним из инструментов бюджетной политики, реализация которых направлена на достижение национальных целей развития Российской Федерации, являются национальные (федеральные) проекты.

Информация о показателях реализации национальных проектов, направленных на достижение национальных целей развития Российской Федерации, в 2019-2021 годах представлена в таблице 2.5.

Таблица 2.5 – Показатели реализации национальных проектов в 2019-2021 годах

В процентах

Наименование	2019 год			2020 год			2021 год		
	Кассовое исполнение	Достижение результатов	Достижение показателей	Кассовое исполнение	Достижение результатов	Достижение показателей	Кассовое исполнение	Достижение результатов	Достижение показателей
Всего	91,5	97,1	84,1	97,4	95,1	94,0	97,8	90,5	93,9
Демография	95,5	95,9	81,3	98,0	91,5	90,6	98,7	89,0	85,7
Здравоохранение	98,0	100,0	73,1	96,1	91,2	84,6	95,2	67,5	79,5
Образование	91,0	99,0	90,9	86,4	98,0	100,0	89,8	96,4	100,0
Жилье и городская среда	93,8	100,0	75,0	99,7	100,0	94,4	99,8	97,3	97,3
Экология	66,3	95,7	91,2	97,6	96,8	98,0	97,7	90,8	92,7
Безопасные и качественные автомобильные дороги	97,1	100,0	95,0	98,7	97,1	100,0	99,8	88,7	100,0
Производительность труда и поддержка занятости	87,1	75,0	96,3	98,7	100,0	100,0	97,9	100,0	100,0
Наука	99,1	100,0	100,0	99,2	100,0	94,1	99,4	100,0	100,0
Цифровая экономика Российской Федерации	73,4	100,0	86,5	97,0	94,5	92,5	95,8	94,2	100,0
Культура	99,0	100,0	100,0	98,5	100,0	100,0	98,8	98,0	100,0
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	93,1	84,2	72,7	96,9	76,9	95,0	95,2	81,8	91,7
Международная кооперация и экспорт	89,1	87,9	57,5	97,6	95,8	96,3	99,2	95,9	100,0
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	88,4	95,0	95,6	99,4	96,4	86,4	98,8	79,5	90,0
Туризм и индустрия гостеприимства	-	-	-	-	-	-	93,4	97,6	100,0

Источник: составлено автором по материалам [81].

Несмотря на исключительную важность национальных (федеральных) проектов, а также существенный объем их финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета (1,6 трлн рублей в 2019 году, 2,1 трлн рублей в 2020 году, 2,5 трлн рублей в 2021 году), реализация национальных (федеральных) проектов дает противоречивые результаты и эффекты бюджетной политики:

– фактическое соотношение отдельных результатов федеральных проектов и объема расходов федерального бюджета на их реализацию не соответствует запланированному. Например, результат «Семьи с двумя и более детьми воспользовались правом получения ипотечного кредита (займа) по ставке 6 процентов годовых» федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» в 2019 году выполнен на 172,1%, при этом кассовое исполнение расходов федерального бюджета по данному результату составило всего 47,9%; результат «Обеспечено развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры объектов общеобразовательных организаций» федерального проекта «Информационная инфраструктура» в 2020 году выполнен на 59,9%, при этом кассовое исполнение расходов федерального бюджета по данному результату составило 94,4%;

– отсутствует взаимосвязь между степенью достижения плановых значений показателей федеральных проектов и исполнением бюджетных ассигнований на их реализацию. Например, все показатели федерального проекта «Информационная безопасность» в 2019 году выполнены или перевыполнены, при этом кассовое исполнение по расходам федерального бюджета по данному федеральному проекту составило всего 39,8%;

– отдельные результаты федеральных проектов, финансовое обеспечение реализации которых предусмотрено за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, не влияют на достижение ни одного из показателей соответствующего федерального проекта. Например, в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» результат

«Внедрено типовое автоматизированное рабочее место госслужащего в органах государственной власти на базе отечественного программного обеспечения» не способствует повышению качества оказания государственных услуг в электронном виде и увеличению доли электронного документооборота;

– отдельные целевые показатели федеральных проектов напрямую не влияют на достижение ни одного показателя, характеризующего достижение национальных целей развития Российской Федерации. Например, показатели федеральных проектов национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» не только не увязаны с национальными целями развития Российской Федерации, но также и не характеризуют качественное развитие отрасли («Количество номеров в коллективных средствах размещения», «Пропускная способность многофункциональных туристических комплексов», «Число посещений Национального туристического портала»), что в целом ставит под сомнение необходимость достижения соответствующих результатов. При этом структура Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года не полностью раскрывает факторы достижения показателей, характеризующих достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на наличие соответствующего инструмента бюджетной политики, позволяющего обеспечивать прямую увязку бюджетных ассигнований с показателями, характеризующими достижение национальных целей развития Российской Федерации, существенные (прорывные) эффекты в части обеспечения вклада в достижение ключевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации отсутствуют. Указанный факт, в свою очередь, может свидетельствовать о некорректной декомпозиции соответствующих показателей (их увязке с конкретными результатами, получение которых обеспечивается путем реализации конкретных мероприятий (мер) бюджетной политики).

3) Согласно информации, содержащейся в таблице 2.5, показатели кассового исполнения средств федерального бюджета на реализацию национальных проектов в среднем за последние 3 года составляет 96%. При этом обязательства ответственных исполнителей соответствующих национальных (федеральных) проектов в части привлечения средств частных инвесторов зачастую не исполняются, как показано в таблице 2.6, что негативно влияет на потенциальные эффекты от применения данного инструмента бюджетной политики.

Таблица 2.6 – Показатели финансового обеспечения реализации национальных проектов за счет внебюджетных источников в 2019-2021 годах

В миллиардах рублей

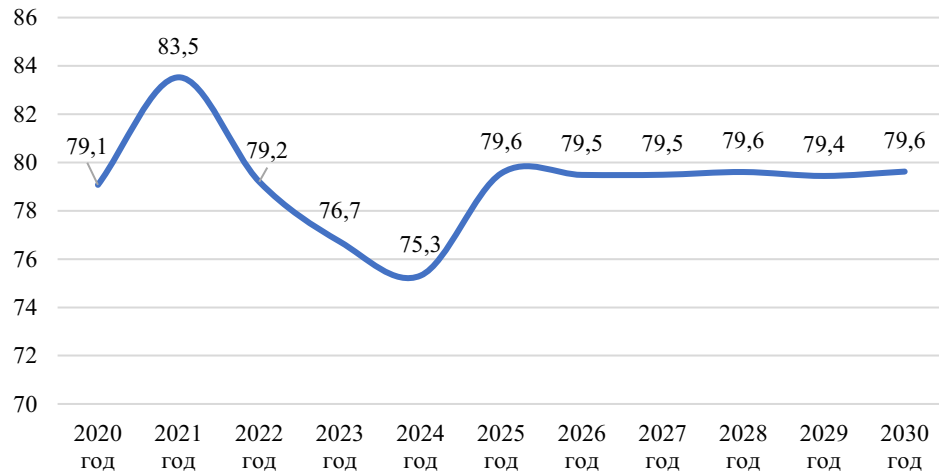
Наименование	2019 год			2020 год			2021 год		
	План	Факт	Процент	План	Факт	Процент	План	Факт	Процент
Всего	551,4	215,9	39,2	1074,2	242,5	22,6	1136,3	462,9	40,7
Образование	2,2	0,2	9,0	2,5	0,0	0,0	43,3	0,0	0,0
Жилье и городская среда	-	-	-	-	-	-	14,1	2,3	16,6
Экология	164,4	18,1	11,0	489,0	13,2	2,7	431,8	76,5	17,7
Безопасные и качественные автомобильные дороги	-	-	-	-	-	-	42,4	39,7	93,7
Производительность труда и поддержка занятости	-	-	-	1,2	0,2	16,7	-	-	-
Наука	9,7	5,3	54,7	16,0	0,0	0,0	37,3	0,0	0,0
Цифровая экономика Российской Федерации	47,3	1,1	2,2	22,9	4,5	19,9	10,8	0,0	0,0
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	5,3	1,6	30,5	6,5	6,5	100,0	-	-	-
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	322,5	189,7	58,8	536,3	218,0	40,6	409,5	309,6	75,6
Туризм и индустрия гостеприимства	-	-	-	-	-	-	147,1	34,8	23,6

Источник: составлено автором по материалам [81].

Также в 2021 году в рамках реализации национальных проектов в резервный фонд Правительства Российской Федерации было направлено 60,0 млрд рублей, в том числе в IV квартале – 50,0 млрд рублей. Объем перераспределенных бюджетных ассигнований федерального бюджета (без учета средств резервного фонда Правительства Российской Федерации) в рамках реализации национальных проектов составил 361,0 млрд рублей. Таким образом, общий объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов, целевое назначение которых было изменено в течение финансового года, составляет 421,0 млрд рублей (18,8% к первоначальным назначениям). Указанные факторы свидетельствуют об отсутствии четких определенных направлений бюджетной политики при планировании и непосредственной реализации указанного инструмента.

С 1 января 2022 года государственные программы Российской Федерации с учетом положительного опыта реализации национальных проектов трансформировались в полноценный инструмент бюджетной политики, в рамках которого обеспечивается консолидация иных инструментов и их увязка с приоритетами государственной политики. В связи с этим государственные программы Российской Федерации должны обеспечить максимальный охват бюджетных ассигнований в ближайшей перспективе. Динамика доли программных расходов федерального бюджета представлена на рисунке 2.3.

Средний показатель доли бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета составит порядка 79,2%, что в среднем ниже уровня аналогичного показателя развитых стран. Фактически 1/5 часть федерального бюджета не увязана с конкретными результатами и показателями, что не позволяет провести полноценный анализ обоснованности отдельных бюджетных ассигнований и, следовательно, обеспечить реализацию надлежащей бюджетной политики.



Примечание – В 2020-2021 годах приведены фактические показатели, в 2022-2024 годах – показатели Федерального закона от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»; в 2025-2030 годах – показатели бюджетного прогноза на период до 2036 года.

Источник: составлено автором по материалам [10; 93].

Рисунок 2.3 – Динамика доли программных расходов федерального бюджета в 2020-2030 годах, в процентах

Так, Правительством Российской Федерации на неопределенный срок отложена разработка государственной программы Российской Федерации «Развитие пенсионной системы», кроме того, в настоящее время также фиксируются намерения со стороны отдельных главных распорядителей средств федерального бюджета «перенести» курируемые ими бюджетные ассигнования в непрограммную часть федерального бюджета. Указанная практика может не только снизить качество бюджетного планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета, но и в целом сделать невозможным проведение дальнейшего анализа результатов и эффектов реализации бюджетной политики.

В качестве одного из инструментов бюджетной политики, направленного на обеспечение операционной эффективности бюджетных расходов, Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р, определены налоговые расходы.

Текущая система управления налоговыми расходами подразумевает необходимость: а) формирования полного представления об использовании бюджетных ресурсов в разрезе целей государственной политики; б) повышения эффективности государственной политики на основе информированного выбора оптимального способа достижения целей; в) повышения прозрачности бюджетной политики.

Объем налоговых расходов Российской Федерации представлен в таблице 2.7.

Таблица 2.7 – Объем налоговых расходов Российской Федерации в 2019-2025 годах

В миллиардах рублей

Наименование	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Всего	5 185,5	5 395,9	6 945,2	8 101,3	8 217,7	8 779,3	9 113,1
Нефтегазовые, в том числе:	2 453,7	1 897,4	2 632,6	3 364,5	3 161,8	3 297,4	3 201,4
нефть	1 504,4	1 101,3	1 463,5	1 900,9	1 865,3	2 078,2	2 043,2
газ	700,8	655,0	952,7	1 190,1	1 126,6	1 073,1	1 029,3
Ненефтегазовые, в том числе:	2 731,8	3 498,5	4 312,6	4 736,8	5 055,9	5 481,9	5 911,7
НДС	1 682,8	2 001,9	2 249,4	2 366,7	2 586,8	2 789,1	2 961,9
налог на прибыль	195,1	283,0	500,9	608,1	637,3	703,9	754,7
страховые взносы	85,4	341,2	598,2	650,2	722,6	785,6	850,4
транспортный налог	343,3	381,3	417,6	449,9	497,9	563,2	654,1

Источник: составлено автором по материалам [13].

При этом в настоящее время наблюдаются следующие проблемы в части налоговых расходов как инструмента надлежащей бюджетной политики в Российской Федерации: 1) неполный охват налоговых расходов соответствующей оценкой (наличие неурегулированных разногласий с кураторами налоговых расходов, отсутствие утвержденных методик оценки отдельных налоговых расходов); 2) налоговые расходы не в полной мере отражены в паспортах государственных программ Российской Федерации; 3) отсутствие действенной системы принятия решений по итогам проведения оценки налоговых расходов.

В настоящее время Министерством финансов Российской Федерации проводится оценка совокупного бюджетного эффекта (самокупаемости) налоговых расходов Российской Федерации по формуле (1)

$$E = \sum_{i=1}^5 \frac{N_i - N_{0i} * (1 + g_i)}{(1 + r)^i}, \quad (1)$$

где E – оценка совокупного бюджетного эффекта (самокупаемости) налоговых расходов Российской Федерации;

N_i – объем налоговых поступлений от налогоплательщиков – получателей льготы;

N_{0i} – расчетный объем базовых налоговых поступлений от налогоплательщиков-получателей льготы;

g_i – номинальный темп прироста налоговых доходов;

r – расчетная стоимость рыночных заимствований [7].

Положительный совокупный бюджетный эффект конкретного налогового расхода возможен в том случае, когда за пятилетний период общий объем уплаченных налогоплательщиками-получателями льготы налогов превышает их расчетный базовый объем (поступления от аналогичного налогоплательщика при условии отсутствия льготы).

Результаты оценки совокупного бюджетного эффекта (самокупаемости) налоговых расходов Российской Федерации в 2019 году представлены в таблице 2.8.

Таблица 2.8 – Результаты оценки совокупного бюджетного эффекта (самокупаемости) налоговых расходов Российской Федерации

Характер самокупаемости налогового расхода	Объем выпадающих доходов, млрд рублей	Доля, в процентах	Количество налоговых расходов, ед.	Доля, в процентах
Всего	2 808,6	100,0	109	100,0
Положительный бюджетный эффект	637,3	22,7	62	56,9
Отрицательный бюджетный эффект	2 171,3	77,3	47	43,1

Источник: составлено автором по материалам [13].

Несмотря на формальное проведение Министерством финансов Российской Федерации оценки налоговых расходов и формирование перечня неэффективных налоговых льгот, такие налоговые льготы до настоящего момента не упразднены. Например, в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики» выявлено 14 налоговых расходов с отрицательным бюджетным эффектом с совокупным объемом выпадающих доходов – 1 723,6 млрд рублей, в том числе в части отдельных видов налога на добычу полезных ископаемых.

Результаты проведенного анализа позволяют сформировать заключение о том, что реализация бюджетной политики в Российской Федерации характеризуется:

- формированием акцента на нивелирование негативных эффектов, вызванных внешним санкционным давлением, путем реализации мер бюджетной политики в рамках соответствующих инструментов бюджетной политики (меры по корректировке бюджетного правила, использования средств фонда национального благосостояния), что привело к обеспечению сбалансированности федерального бюджета в текущем финансовом году;
- отсутствием конкретных результатов в части реализации мероприятий (мер) бюджетной политики, способных обеспечить устойчивость федерального бюджета в долгосрочном периоде, общим недостаточным качеством средне- и долгосрочного бюджетного планирования (существующие инструменты, используемые при бюджетном планировании, не позволяют получить реалистичную оценку ключевых бюджетных показателей в будущих периодах);
- «невыстроенной» в полной мере системой целеполагания в части увязки целей социально-экономического развития с инструментами и мероприятиями (мерами) бюджетной политики, что характеризуется отсутствием влияния (или недостаточным влиянием) конкретных результатов, полученных в ходе реализации мероприятий (мер) бюджетной

политики, на показатели, характеризующие достижение национальных целей развития Российской Федерации;

– отсутствием системы регулярного анализа действующих инструментов бюджетной политики, что приводит к невозможности получения положительных эффектов от их использования даже при наличии соответствующих результатов (например, выявлены конкретные неэффективные налоговые расходы, но бюджетный эффект от их отмены не получен ввиду отсутствия соответствующего решения).

Таким образом, выявлены текущие недостатки реализации бюджетной политики в Российской Федерации, которые могут свидетельствовать о несостоятельности отдельных критериев (признаков) надлежащей бюджетной политики.

Глава 3

Проблемы оценки соответствия бюджетной политики критериям надлежащего управления общественными финансами

3.1 Методика оценки качества бюджетной политики

Оценка качества бюджетной политики представляет собой процедуру определения степени соответствия текущих подходов к реализации бюджетной политики [36] в части определения ее целей, задач и иных элементов критериям (признакам) надлежащей бюджетной политики.

Основной целью оценки качества бюджетной политики является выявление недостатков и преимуществ бюджетной политики, определение «точек роста» для повышения результативности бюджетной политики. Проведение такой оценки, по нашему мнению, должно базироваться на следующих принципах:

- систематичность – оценка проводится согласно установленным (институционализированным) процедурам, которые устанавливают организационные аспекты (в части процедур взаимодействия между субъектами, задействованными в оценке), временные рамки (в части регулярности и синхронизации с бюджетным процессом) и методику оценки;
- объективность – оценка проводится независимо от политических и иных факторов, результаты оценки подвергаются аудиту со стороны контрольных органов и независимых организаций;
- имплементация результатов – выводы и предложения, сформулированные по итогам оценки, должны подлежать безусловному учету в ходе проведения соответствующих реформ;

– открытость и прозрачность – итоги оценки, а также планы по имплементации результатов доступны для государственных органов, экспертного сообщества и граждан [35].

В свою очередь объектом оценки качества бюджетной политики является соответствующая программа деятельности государства, элементы бюджетной политики, их характеристика, а субъектами могут являться министерство (ведомство), ответственное за организацию формирования и исполнения государственного бюджета (в рамках процедур самооценки, оценки деятельности распорядителей средств государственного бюджета), правительства (в целях формирования оценки деятельности министерства (ведомства), ответственного за организацию формирования и исполнения государственного бюджета), высший орган государственного аудита и независимые организации (в рамках внешней оценки).

В соответствии с критериями (признаками) надлежащей бюджетной политики, сформулированными в параграфе 1.2 настоящей диссертации, и исходя из принципов надлежащего управления общественными финансами, предлагаем использовать методику расчета сводного индекса качества бюджетной политики, основанного на анализе критериев оценки, представленных в таблице 3.1.

Таблица 3.1 – Критерии оценки сводного индекса качества бюджетной политики

Критерий оценки	Характеристика качества критерия		
	Базовое качество	Среднее качество	Надлежащее качество
1	2	3	4
1) Бюджетная политика реализуется в соответствии с фазами экономического цикла			
1.1 Циклический характер бюджетной политики	Бюджетная политика содержит описание динамики деловых циклов, формулируется возможная необходимость корректировки бюджетных показателей при изменении внешней конъюнктуры		
	-	Основные бюджетные показатели формируются и (или) корректируются в соответствии с текущим изменением динамики делового цикла, реализуются антикризисные программы	
	-	-	Бюджетная политика предполагает наличие инструментов (в том числе автоматических стабилизаторов, бюджетных правил) обеспечения конрцикличности или циклической нейтральности
2) Бюджетная политика адекватна современным вызовам и шокам			
2.1 Учет прогнозов социально-экономического развития	Основные бюджетные показатели формируются и (или) корректируются в соответствии с базовым сценарием прогноза социально-экономического развития (уточненным прогнозом)		
	-	На основе прогноза социально-экономического развития формируется бюджетный прогноз на долгосрочный период, в рамках которого проводится расчет основных бюджетных показателей	
	-	-	Бюджетный прогноз на долгосрочный период формируется с учетом нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития, в рамках бюджетного прогноза описываются возможные сценарии состояния бюджетной системы в долгосрочном периоде

Продолжение таблицы 3.1

1	2	3	4
2.2 Решение срочных задач	Бюджетная политика предусматривает необходимость формирования резервных фондов с определенным объемом бюджетных ассигнований		
	-	Бюджетная политика предусматривает необходимость формирования специальных (резервных и суверенных) фондов, пополняемых исходя из бюджетных правил	
	-	-	Средства специальных (резервных и суверенных) фондов используются строго по целевому назначению, предусматривается формирование регулярной отчетности об использовании таких средств
2.3 Синхронизация с циклом бюджетного планирования	Бюджетная политика формируется на очередной финансовый год	Бюджетная политика формируется на очередной финансовый год и на плановый период	Бюджетная политика формируется на очередной финансовый год и на плановый период, а также на долгосрочный период
3) Бюджетная политика направлена на достижение целей социально-экономического развития государства			
3.1 Увязка бюджетной политики с целями государственной политики	В рамках бюджетной политики обеспечивается связь бюджетных ассигнований с целями государственной политики		
	-	В рамках бюджетной политики обеспечивается связь результатов, выполнение которых будет обеспечено за счет соответствующих инструментов и мероприятий (мер), с целями государственной политики	
	-	-	В рамках бюджетной политики обеспечивается связь показателей, достижение которых будет обеспечено за счет соответствующих инструментов и мероприятий (мер), с целями государственной политики

Продолжение таблицы 3.1

1	2	3	4
3.2 Наличие целей бюджетной политики, достижение которых способствует достижению целей государственной политики	В рамках бюджетной политики устанавливаются специальные конкретные, измеряемые и привязанные ко времени цели		
	-	По соответствующим целям формируется прозрачная отчетность, предполагающая в том числе описание причин отклонения от целевых значений	
	-	-	Соответствующие цели являются устойчивыми во времени (мониторинг их достижения ведется более трех лет)
4) Бюджетная политика реализуется в рамках единой структуры инвестиционной деятельности			
4.1 Наличие системы обоснования и оценки инвестиционной деятельности в рамках бюджетной политики	Наличие обоснованных планов капитальных вложений на среднесрочную перспективу		
	-	Планы капитальных вложений пересматриваются ежегодно, оценка стоимости объектов плана осуществляется на весь цикл их создания	
	-	-	Объекты подлежат включению в план капитальных вложений исключительно после получения положительной оценки целесообразности их реализации
4.2 Наличие национальной системы поддержки инвестиционной деятельности в рамках бюджетной политики	Наличие стабильной нормативной правовой и методологической базы		
	-	Бюджетная политика предполагает реализацию инструментов поддержки инвестиционной деятельности	
	-	-	Подлежит раскрытию информация об обязательствах государства по многолетним инвестиционным проектам; все крупные проекты подвергаются анализу затрат и выгод перед их одобрением
5) Информация о формировании и реализации бюджетной политики открыта и прозрачна			
5.1 Открытость и прозрачность бюджетной политики	В открытом доступе публикуются основные параметры бюджетной политики		
	-	В открытом доступе подлежит публикации информация о формировании и реализации бюджетной политики	
	-	-	Информация публикуется регулярно, содержится описание текущих проблем и дальнейших действий правительства по их решению

Продолжение таблицы 3.1

1	2	3	4
6) Информация о формировании и реализации бюджетной политики является понятной			
6.1 Понятность бюджетной политики	Информация о бюджетной политике публикуется в адаптированном для граждан формате		
	-	Информация о бюджетной политике публикуется в адаптированном для различных групп населения формате	
	-	-	Соответствующая информация содержит оценку последствий реализации бюджетной политики для различных групп населения
7) Обеспечение участия законодательных органов государственной власти в разработке и реализации бюджетной политики			
7.1 Наличие полномочий по разработке и реализации бюджетной политики у законодательных органов государственной власти	Законодательными органами государственной власти утверждаются основные характеристики бюджетной политики совместно с проектом государственного бюджета		
	-	Основные направления бюджетной политики подлежат согласованию с законодательными органами государственной власти, правительством; формируются отчеты для парламента о реализации бюджетной политики	
	-	-	Созданы и функционируют специальные комиссии, в рамках которых рассматриваются вопросы о корректировке основных направлений бюджетной политики
8) Обеспечение участия граждан и организаций в разработке и реализации бюджетной политики			
8.1 Участие граждан и организаций в разработке и реализации бюджетной политики	Наличие общественных слушаний по вопросам формирования и реализации бюджетной политики		
	-	Наличие площадок (в том числе интернет-платформ) для участия и голосования граждан и организаций по вопросам разработки и реализации бюджетной политики	
	-	-	Наличие инструментов обеспечения прямого участия граждан и организаций в разработке и реализации бюджетной политики (в том числе в рамках инициативного бюджетирования)

Продолжение таблицы 3.1

1	2	3	4
9) Бюджетная политика имеет «недискриминационный» характер			
9.1 Доступность мер государственной поддержки	Информация о мерах государственной поддержки, предоставляемых в рамках бюджетной политики, находится в открытом доступе		
	-	Критерии предоставления мер государственной поддержки прозрачны, отбор претендентов на предоставление мер государственной поддержки (если он предусмотрен) проводится открыто	
	-	-	Меры государственной поддержки предоставляются «проактивно»
9.2 Сбалансированное региональное развитие	Публично-правовые образования являются получателями межбюджетных трансфертов, обеспечивающих выравнивание показателей социально-экономического развития		
	-	Публично-правовые образования имеют права на установление надбавок или льгот по налогам и сборам, зачисляемых в собственный бюджет	
	-	-	Публично-правовые образования имеют достаточный объем финансовых ресурсов за счет существующей системы разграничения и распределения бюджетных доходов, что гарантирует им финансовую самостоятельность в принятии решений
10) В ходе реализации бюджетной политики формируется полная отчетность			
10.1 Всеобъемлющий характер отчетности о реализации бюджетной политики	Отчеты о реализации бюджетной политики затрагивают всех участников бюджетного процесса, финансовая отчетность соответствует международным стандартам		
	-	Отчеты о реализации бюджетной политики затрагивают все государственные учреждения	
	-	-	Отчеты о реализации бюджетной политики затрагивают всех получателей бюджетных средств, государственные компании и корпорации

Продолжение таблицы 3.1

1	2	3	4
10.2 Регулярность публикации отчетов о реализации бюджетной политики	Отчеты о реализации бюджетной политики формируются ежегодно		
	-	Отчеты о реализации бюджетной политики формируются ежеквартально	
	-	-	Отчеты о реализации бюджетной политики формируются ежемесячно
10.3 Наличие полной статистической информации для оценки результатов и эффектов реализации бюджетной политики	При раскрытии финансовой статистики соблюдаются международные стандарты		
	-	Наличие специального органа, ответственного за сбор и распространение финансовой статистики	
	-	-	Независимость органа, ответственного за сбор и распространение финансовой статистики
11) Обоснованность мероприятий и (или) мер бюджетной политики			
11.1 Наличие системы оценки обоснованности мероприятий (мер) бюджетной политики	Мероприятия (меры) бюджетной политики подлежат реализации с учетом наличия свободного бюджетного пространства, предусмотрена система обоснований бюджетных ассигнований		
	-	При принятии решений о новых мероприятиях (мерах) бюджетной политики проводится оценка их влияния на достижение целей государственной политики	
	-	-	Мероприятия (меры) бюджетной политики подлежат ежегодной оценке и пересмотру
12) Полнота исполнения расходных обязательств в рамках проведения бюджетной политики			
12.1 Наличие системы мониторинга текущего исполнения расходных обязательств	Отчет об уровне исполнения расходных обязательств формируется на ежегодной, ежеквартальной и ежемесячной основах		
	-	Установлены предельные сроки принятия расходных обязательств	
	-	-	Наличие системы предупреждений (маркеров), позволяющих в режиме реального времени проводить мониторинг исполнения расходных обязательств

Продолжение таблицы 3.1

1	2	3	4
13) Разумная гибкость при реализации бюджетной политики			
13.1 Гибкость при принятии решения в ходе реализации бюджетной политики	Нормативным правовым актом утверждаются подробные бюджетные показатели, их корректировка осуществляется при внесении изменений в нормативный правовой акт	Нормативным правовым актом утверждаются верхнеуровневые бюджетные показатели (основные характеристики), корректировка показателей в пределах утвержденных значений осуществляется правительством самостоятельно	Нормативным правовым актом утверждаются подробные или верхнеуровневые бюджетные показатели, их корректировка осуществляется правительством по согласованию с законодательными органами государственной власти
14) Контроль целевого использования бюджетных средств в рамках проведения бюджетной политики			
14.1 Наличие системы контроля целевого использования бюджетных средств	Применение инструмента санкционирования операций в части бюджетных средств		
	-	Наличие и функционирование единого счета казначейства	
	-	-	Наличие и функционирование полноценной системы казначейского сопровождения бюджетных средств
15) Наличие полноценной системы оценки бюджетной политики			
15.1 Оценка бюджетной политики	По итогам реализации бюджетной политики проводится оценка ее результативности		
	-	При формировании бюджетной политики проводится предварительная оценка достижимости результатов	
	-	-	Оценка результативности бюджетной политики проводится на регулярной основе в ходе ее реализации
16) Бюджетная политика обеспечивает учет долгосрочных обязательств			
16.1 Учет бюджетных рисков	Основные направления бюджетной политики включают в себя информацию о ключевых бюджетных рисках		
		Основные направления бюджетной политики учитывают объем и вероятность наступления бюджетных рисков	
			Оценка бюджетных рисков проводится на регулярной основе, в открытом доступе публикуется соответствующая информация

Продолжение таблицы 3.1

1	2	3	4
16.2 Наличие системы учета долгосрочных расходных обязательств	Базовый объем бюджетных ассигнований на долгосрочный период рассчитывается в рамках формирования бюджетного прогноза		
	-	Наличие инструмента оперативной оценки принятых расходных обязательств на долгосрочный период	
	-	-	Наличие инструмента оперативной оценки принимаемых расходных обязательств на долгосрочный период
17) Бюджетная политика подвергается независимому аудиту			
17.1 Аудит отчетности о реализации бюджетной политики	Высший орган государственного аудита публикует независимый ежегодный отчет о реализации бюджетной политики, в рамках которого указывается соответствие бюджетной политики действующим нормативным правовым актам		
	-	Высший орган государственного аудита публикует независимый ежегодный отчет о реализации бюджетной политики в соответствии с национальными стандартами государственного аудита, в рамках которого указывается влияние бюджетной политики на достижение целей государственной политики	
	-	-	Высший орган государственного аудита публикует независимый ежегодный отчет о реализации бюджетной политики в соответствии с международными стандартами государственного аудита, в рамках которого указывается влияние бюджетной политики на достижение целей государственной политики

Источник: составлено автором.

Таблица 3.2 – Значения количественных оценок, соответствующих характеристикам качества критериев оценки качества бюджетной политики

Характеристика качества критерия	Количественная оценка
Не применяется	0
Базовое	0,1
Промежуточное от базового к среднему	0,25
Среднее	0,5
Промежуточное от среднего к надлежащему	0,75
Надлежащее	1,0

Источник: составлено автором.

Расчет сводного индекса качества бюджетной политики осуществляется по формуле (2)

$$K = \sum_{n=1}^n \left(j_n \cdot \frac{c_n}{c_{n\text{общ}}} \right) \cdot 100, \quad (2)$$

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);

i – порядковый номер целевого показателя;

c_n – количественная оценка характеристики критерия оценки качества бюджетной политики;

$k_{n\text{общ}}$ – суммарное количество критериев оценки качества бюджетной политики [36].

Интервалы интерпретации итогового значения сводного индекса качества бюджетной политики представлены в таблице 3.3. Соответствующие интервалы определены с учетом подходов стран-членов сети «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (*PEMPAL*) к проведению оценки отдельных инструментов бюджетной политики в ходе проведения обзоров бюджетных расходов [91].

Таблица 3.3 – Характеристика качества бюджетной политики в зависимости от значения сводного индекса качества бюджетной политики

Характеристика качества бюджетной политики	Интервалы значений сводного индекса качества бюджетной политики
Бюджетная политика базового качества	$0 \leq K < 20$
Бюджетная политика переходного типа (от базового качества к среднему)	$20 \leq K < 40$
Бюджетная политика среднего качества	$40 \leq K < 60$
Бюджетная политика переходного типа (от среднего качества к надлежащему)	$60 \leq K < 80$
Бюджетная политика надлежащего качества	$80 \leq K \leq 100$

Источник: составлено автором.

Проведем апробацию предложенной методики на примере бюджетной политики Российской Федерации. Оценка критериев качества бюджетной политики Российской Федерации приведена в таблице 3.4.

В соответствии с представленными в таблице 3.4 оценками, 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).

Таблица 3.4 – 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

Продолжение таблицы 3.4

1	2	3
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
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

Продолжение таблицы 3.4

1	2	3
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
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 решения 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.

Вместе с тем в настоящее время в Российской Федерации имеется значительный потенциал дальнейшего совершенствования бюджетной политики в целях обеспечения ее качества и результативности.

3.2 Направления обеспечения надлежащего качества и повышения результативности бюджетной политики Российской Федерации

В целях устранения выявленных во второй главе и параграфе 3.1 в настоящем исследовании отдельных недостатков бюджетной политики Российской Федерации, нами предлагаются меры в части обеспечения надлежащего качества и повышения 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).

Модернизация подходов к формированию и реализации государственных программ Российской Федерации на основе опыта управления национальными (федеральными) проектами, предусмотренная в рамках Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786, привела к построению надлежащей системы управления достижением национальных целей развития Российской Федерации, отдельные элементы которой являются передовыми, используются в том числе в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития, например, в части систем мониторинга достижения национальных целей развития Российской Федерации в режиме реального времени. Безусловно, соответствующие инструменты бюджетной политики требуют точечной «донастройки»,

например, в части совершенствования подходов к предоставлению межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на достижение отдельных показателей государственных программ Российской Федерации, вместе с тем очевидно, что осуществление любой направленной на достижение целей деятельности не имеет смысла, если такие цели определены некорректно.

В настоящее время требуется актуализация национальных целей и иных стратегических приоритетов развития Российской Федерации с учетом установления общих принципов и подходов к их определению.

Прежде всего необходимо отметить, что формулировки национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года, установленные пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474, не отвечают следующим критериям:

– специфичность и однозначность – формулировки всех национальных целей развития Российской Федерации могут подлежать множественной трактовке. Например, в части цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» остаются неясными критерии обеспечения безопасности жизни граждан, которые также могут включать в себя вопросы общественного правопорядка, защиты от чрезвычайных ситуаций, национальной обороны, а не только совершенствования системы жилищно-коммунального хозяйства; в части цели «Цифровая трансформация» не уточнены сферы, подлежащие трансформации, при этом цифровая трансформация сама по себе не может выступать конечной целью, поскольку развитие технологий без их надлежащего применения (в том числе в отдельных отраслях, в государственном управлении) не имеет практического смысла;

– измеримость – оценка уровня достижения национальных целей развития Российской Федерации в текущей редакции возможна исключительно исходя из оценки характеризующих их показателей. Однако несмотря на наличие соответствующих показателей отдельные национальные

цели не поддаются измерению. Например, в части национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» показатели не отражают уровень эффективности (производительности) труда в экономике, а также «успешность» предпринимательского сектора, в том числе малого, среднего и крупного.

Описанная ситуация влечет следующие последствия:

- достижимость отдельных национальных целей развития Российской Федерации не поддается достоверной оценке и практически любой результат работы по соответствующим направлениям можно интерпретировать в пользу вывода как об их достижении, так и о недостижении;

- определение показателей, характеризующих достижение национальных целей развития Российской Федерации, затруднено ввиду невозможности однозначной интерпретации самих национальных целей;

- неконкретные и неизмеримые национальные цели развития Российской Федерации могут являться обоснованием необходимости реализации практически любых инструментов и мероприятий (мер) бюджетной политики, косвенно затрагивающих такие цели.

Текущая ситуация усугубляется также наличием двух противоречащих друг другу основополагающих документов в сфере стратегического планирования – Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Указа Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». Например, Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 стратегия социально-экономического развития Российской Федерации исключена из перечня документов стратегического планирования (актуальная стратегия на сегодняшний день не разработана), но при этом предусмотрены «документы стратегического планирования социально-экономического развития

Российской Федерации, определяющие национальные цели развития Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления» [5], которые в настоящее время представлены исключительно Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.

Фактическое отсутствие единого перечня стратегических приоритетов приводит к тому, что оценка обоснованности уже реализуемых или планируемых к реализации инструментов и мероприятий (мер) бюджетной политики, а также их достаточности для достижения поставленных целей затруднена либо невозможна.

С момента издания Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 единственной практической новацией в системе государственного управления стало внедрение института национальных проектов, которые в отдельных случаях позиционируются как основной или единственный инструмент достижения национальных целей развития Российской Федерации. В то же время предусмотренный паспортами национальных проектов объем расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на реализацию указанных проектов составляет в среднем порядка 15 процентов общего прогнозируемого объема расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по сопоставимым направлениям.

Таким образом, достижение национальных целей развития Российской Федерации в бóльшей степени обусловлено реализацией мероприятий (мер) бюджетной политики, не включенных в национальные проекты. При этом в рамках текущей трансформации государственных программ Российской Федерации, предполагающей в том числе выделение в их структуре федеральных проектов, наличие национальных проектов в качестве инструмента «сквозного» характера со своими собственными подходами к формированию и реализации больше не имеет смысла, в связи

с чем считаем целесообразным упразднить национальные проекты как отдельный инструмент бюджетной политики.

В целях обеспечения надлежащего качества бюджетной политики считаем необходимым сформировать факторные модели достижения национальных целей развития Российской Федерации, включающих:

- полный набор измеримых факторов, от которых зависит достижение национальной цели. При этом невключение в факторную модель отдельных существенных факторов означает фактическое отсутствие системы управления такими факторами и влечет риски невозможности обеспечения достижения соответствующей национальной цели;

- целевые значения факторов достижения национальной цели по годам;

- указание на федеральные органы исполнительной власти, ответственные за достижение целевых значений факторов достижения национальной цели, и государственные программы Российской Федерации (их структурные элементы государственных программ), в рамках которых реализуется комплекс мероприятий (мер) по управлению соответствующими факторами.

Пример предлагаемой автором факторной модели национальной цели по повышению ожидаемой продолжительности жизни исходя из основных причин смертности населения приведен в таблице 3.5.

Применение указанных факторных моделей позволит однозначно увязать мероприятия (меры), реализуемые в рамках инструментов бюджетной политики, с показателями, характеризующими достижение национальных целей развития Российской Федерации, а также оценить эффекты от их реализации.

Таблица 3.5 – Факторы достижения показателя «Повышение ожидаемой продолжительности жизни населения» и их учет в текущей системе стратегического планирования

Наименование показателя	Учет показателя	Наименование НП, ФП / ГП
1	2	3
1) Смертность населения от «внутренних» причин (болезней) (в разбивке по полу, возрасту), промилле в том числе от:	Нет	-
1.1 Болезней системы кровообращения, промилле	Да	Национальный проект «Здравоохранение», федеральный проект «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» / Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
1.2 Новообразований, промилле	Да	Национальный проект «Здравоохранение», федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями» / Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
1.3 Болезней органов дыхания, промилле	Нет	-
1.4 Инфекционных и паразитарных болезней, промилле	Частично	Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
1.5 Органов пищеварения, промилле	Нет	-
1.6 Болезней нервной системы, промилле	Нет	-
1.7 Иных, в том числе ошибок врачей, промилле	Нет	-
2) Смертность населения от «внешних» причин (в разбивке по полу, возрасту), промилле в том числе от:	Нет	-
2.1 Случайных отравлений алкоголем, употребления наркотических средств, промилле	Нет	-
2.2 Всех видов транспортных несчастных случаев, промилле	Частично	Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», федеральный проект «Безопасность дорожного движения» / Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»
2.3 Несчастных случаев на производстве, промилле	Да	Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения»
2.4 Несчастных случаев природного и техногенного характера, промилле	Частично	Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»
2.5 Самоубийств, промилле	Нет	-
2.6 Убийств, промилле	Нет	-

Продолжение таблицы 3.5

1	2	3
3) Младенческая смертность (до 1 года), промилле в том числе от:	Да	Национальный проект «Здравоохранение», федеральный проект «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям» / Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
3.1 Перинатальных причин, промилле	Нет	-
3.2 Врожденных аномалий (пороков развития), деформаций и хромосомных нарушений, промилле	Нет	-
3.3 Болезней органов дыхания, промилле	Нет	-
3.4 Инфекционных и паразитарных болезней, промилле	Нет	-
3.5 Болезней органов пищеварения, промилле	Нет	-
3.6 Иных, в том числе ошибок врачей, промилле	Нет	-
4) Материнская смертность, промилле в том числе от:	Нет	-
4.1 Осложнений беременности, промилле	Нет	-
4.2 Родов, промилле	Нет	-
4.3 Послеродового периода, промилле	Нет	-
4.4 Иных, в том числе ошибок врачей, промилле	Нет	-

Источник: составлено автором.

2) Регулярный анализ эффективности бюджетных расходов, обеспечивающих реализацию бюджетной политики (повышение обоснованности мероприятий (мер) бюджетной политики).

В рамках формирования проекта федерального закона на очередной финансовый год и плановый период формируются предложения по оптимизации бюджетных ассигнований федерального бюджета [8]. При этом зачастую указанные предложения не сопровождаются должным анализом эффективности и сводятся к «линейному» сокращению общих объемов базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета (по всем статьям

расходов, в отдельных случаях – с определением «несокращаемых» категорий, к которым, в частности, относятся публичные нормативные обязательства, субвенции, фонд оплаты труда и иные). Соответствующая практика может способствовать:

- возникновению негативных эффектов, влияющих на темпы социально-экономического развития и препятствующих достижению целей бюджетной политики Российской Федерации, в том числе по причине отмены или оптимизации расходов по мероприятиям (результатам), оказывающим наибольшее влияние на достижение соответствующих показателей социально-экономического развития;

- невыполнению в полном объеме текущих расходных обязательств, и, следовательно, невозможности полноценной реализации мероприятий (мер) бюджетной политики, получению конкретных результатов;

- снижению поступлений бюджетных доходов, например, из-за снижения деловой активности отдельных экономических субъектов и, следовательно, невозможности обеспечения сбалансированности и устойчивости федерального бюджета ввиду ограниченной возможности применения инструментов и реализации мероприятий (мер) бюджетной политики [42].

В этой связи при реализации бюджетной политики должен использоваться инструмент, предусматривающий проведение надлежащей оценки эффективности бюджетных расходов, а также учет полученных результатов на практике. Во многих развитых и развивающихся странах, в том числе и Российской Федерации, таким инструментом стали обзоры бюджетных расходов.

В настоящее время ключевыми полномочиями по проведению обзоров бюджетных расходов, а также принятию решений по итогам их проведения наделена Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов [9], в соответствии с регламентом проведения обзоров бюджетных расходов координацию их

проведения осуществляет Министерство финансов Российской Федерации, непосредственный анализ проводится в рамках деятельности рабочих групп при соответствующей Правительственной комиссии (согласно регламенту проведения обзоров бюджетных расходов, утвержденному первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации, председателем Правительственной комиссии по эффективности А.Г. Силуановым от 5 февраля 2019 г. № 1025п-П13).

Текущая процедура проведения обзоров бюджетных расходов функционирует уже более трех лет и сопровождается:

- сопротивлением со стороны федеральных органов исполнительной власти при проведении соответствующего анализа и выработке решений;
- «забюрократизированностью» и низкой результативностью деятельности рабочих групп;
- отсутствием оперативности со стороны Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в части принятия (одобрения) итоговых решений и их учета в методике расчета базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета [37].

В связи с изложенным предлагаем обеспечить корректировку действующего порядка проведения обзоров бюджетных расходов, а именно:

- 1) создать Межведомственную координационную комиссию по проведению обзоров бюджетных расходов (приказ Министерства финансов Российской Федерации) с функционалом в части утверждения тем обзоров бюджетных расходов, рабочих групп по их проведению (при необходимости), рассмотрению и утверждению итоговых результатов. Руководителем указанной комиссии целесообразно установить заместителя Министра финансов Российской Федерации, координирующего вопросы повышения эффективности бюджетных расходов, членами комиссии – представителей Министерства экономического развития Российской Федерации

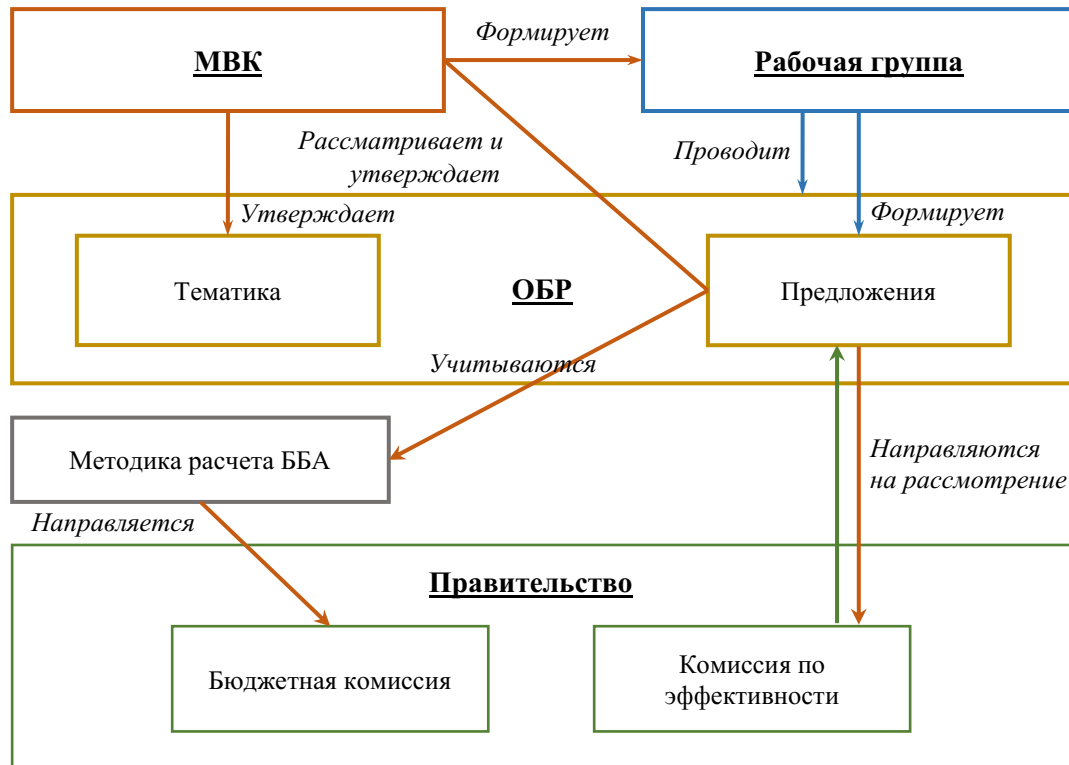
Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Федерального Казначейства, научного сообщества;

2) утвердить новый порядок проведения обзоров бюджетных расходов (приказ Министерства финансов Российской Федерации) с указанием в том числе особенностей формирования рабочих групп, формата их заседаний, привлечения к деятельности представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций, порядка и сроков согласования решений, выработанных по итогам проведения обзоров бюджетных расходов, с Правительственной комиссией по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов (рабочей группой комиссии), формат и периодичность публикации отчетов о проведении обзоров бюджетных расходов;

3) внести изменения в Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в целях установления необходимости направления решений, выработанных по итогам проведения обзоров бюджетных расходов, на рассмотрение в Правительственную комиссию по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период совместно с методикой расчета базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Целевая схема организации процесса проведения обзоров бюджетных расходов представлена на рисунке 3.1.

Соответствующий инструмент позволит: а) обеспечить повышение качества проводимой бюджетной политики в части функционирования строгой процедуры ежегодной оценки и пересмотра действующих инструментов и мероприятий (мер) бюджетной политики; б) повысить результативность бюджетной политики путем перенаправления на наиболее приоритетные направления расходования бюджетных средств высвобождающихся в ходе соответствующей оценки бюджетных ассигнований.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.1 – 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).

В настоящее время Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики формируются исключительно на очередной финансовый год и плановый период совместно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период; фактически единственным ориентиром проводимой государством бюджетной политики на срок за пределами планового периода является бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период. Вместе с тем бюджетный прогноз: а) формируется и утверждается в начале финансового года и не подлежит актуализации в том числе с учетом изменения показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации; б) не используется при рассмотрении решений о принятии новых расходных

обязательств. Необходимо отметить полное отсутствие инструментов оценки долгосрочной устойчивости бюджетной политики Российской Федерации [33].

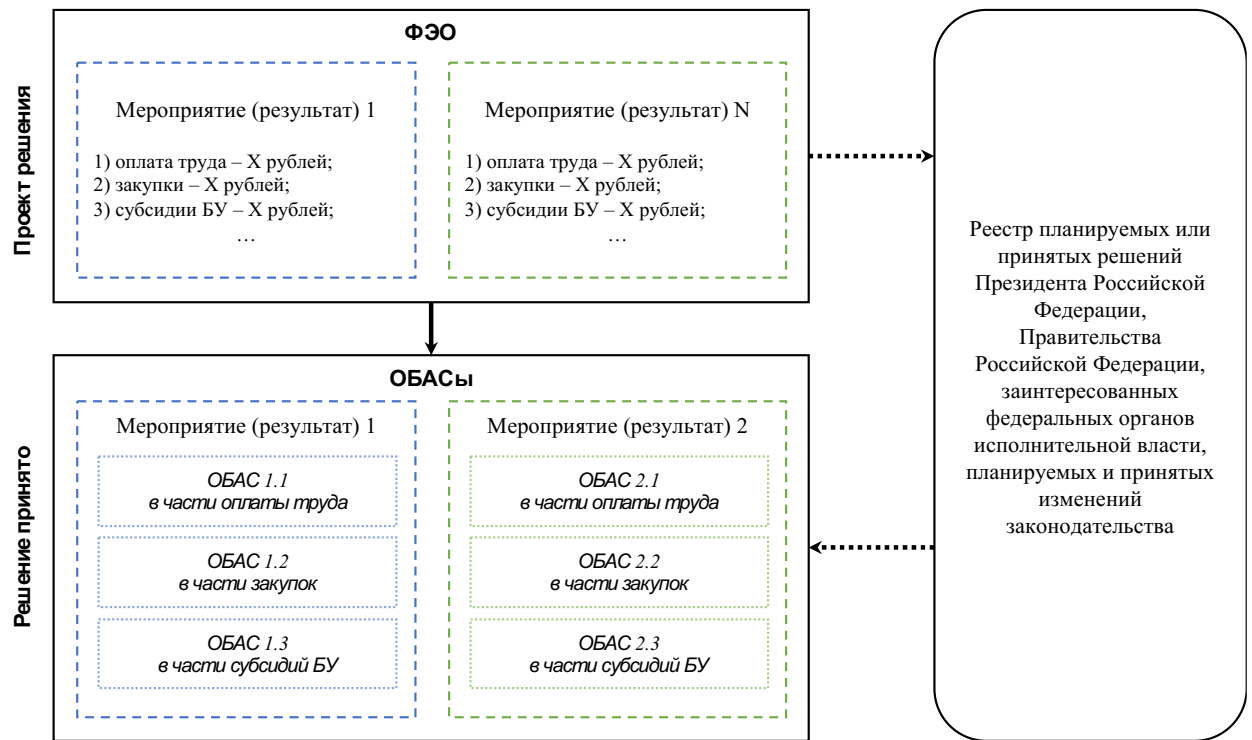
По нашему мнению, следует исходить из необходимости полноценного мониторинга рассматриваемых и принятых решений, влекущих за собой долгосрочные финансовые последствия для федерального бюджета, а также возможных бюджетных рисков, для чего целесообразно:

- актуализировать приказ Министерства финансов Российской Федерации от 19 марта 2015 г. № 42н «Об утверждении формы финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта», в том числе в части увязки форм финансово-экономического обоснования с формами обоснований бюджетных ассигнований, необходимости формирования и представления финансово-экономических обоснований в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», указания параметров финансового обеспечения за пределами планового периода (на период реализации решения или на период бюджетного прогноза);

- сформировать в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» реестр планируемых или принятых решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, планируемых и принятых изменений законодательства;

- установить, что при формировании обоснований бюджетных ассигнований используется информация из соответствующих форм финансово-экономических обоснований.

Процесс формирования информации в части рассматриваемых решений, влекущих за собой долгосрочные финансовые последствия для федерального бюджета, представлен на рисунке 3.2.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.2 – Предлагаемая схема формирования информации в части рассматриваемых решений

Реализация соответствующего предложения с позиции обеспечения надлежащего качества бюджетной политики позволит осуществлять оперативную оценку принимаемых расходных обязательств на долгосрочный период.

В части принятых решений, влекущих за собой долгосрочные финансовые последствия для федерального бюджета, необходимо обеспечить доработку «сводной бюджетной росписи бюджетного прогноза» – перспективного финансового плана – по следующим направлениям:

- обеспечить возможность корректировки перспективного финансового плана при внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета;
- обеспечить возможность пересчета объема бюджетных ассигнований федерального бюджета при корректировке показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Использование перспективного финансового плана на практике в свою очередь будет способствовать повышению результативности бюджетной политики в долгосрочном периоде благодаря: а) актуальной оценке «стоимости» реализации принятых расходных обязательств, что позволяет сформировать заключение о необходимости поиска источников их финансового обеспечения уже в текущем периоде; б) отказа от обязательств, оказывающих негативное влияние на устойчивость федерального бюджета.

Примеры корректировки перспективного финансового плана представлены в таблице 3.6.

Таблица 3.6 – Примеры корректировки перспективного финансового плана

Ситуация	Реестр	Текущий год	Первый год планового периода	Второй год планового периода	Первый год за пределами планового периода	Последующие годы за пределами планового периода
Исходная ситуация	СБР	100	120	140	-	-
	ПФП	100	120	140	160	180
Внесение изменений в СБР в текущем году	СБР	+5	-	-	-	-
	ПФП	+5	+6	+7	+8	+9
Внесение изменений в СБР в текущем году и плановом периоде	СБР	+5	+5	+5	-	-
	ПФП	+5	+5	+5	+6	+7

Источник: составлено автором.

Так, в перспективном финансовом плане должны отражаться только базовые бюджетные ассигнования федерального бюджета (в части решений, бюджетные ассигнования на реализацию которых уже отражены в текущем финансовом году (в текущем финансовом году и плановом периоде). Вместе с тем, в целях мониторинга долгосрочной устойчивости бюджетной

политики Российской Федерации, также необходимо предусмотреть возможности:

- консолидации перспективного финансового плана и реестра планируемых или принятых решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, планируемых и принятых изменений законодательства;

- формирования и ведения в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» реестра бюджетных рисков (в том числе в части проектов государственно-частного партнерства, государственных гарантий Российской Федерации, обязательств государственных корпораций и институтов развития и иных) с оценкой финансовых последствий и вероятности их наступления.

4) Организационно-методические меры обеспечения надлежащего качества и повышения результативности бюджетной политики Российской Федерации.

В части учета прогнозов социально-экономического развития:

- предусмотреть возможность учета различных сценариев прогноза социально-экономического развития при подготовке документов стратегического планирования Российской Федерации (государственных программ Российской Федерации, бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период) при расчете ключевых параметров (показателей) таких документов с предварительной проработкой набора необходимых к внедрению (корректировки) инструментов и мероприятий (мер) бюджетной политики – внести соответствующие корректировки в Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786, Правила разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный

период, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914;

– обеспечить представление в рамках состава документов и материалов, представляемых одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, аналитической информации о характеристиках элементов бюджетной политики при реализации отличных от базового вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

В части решения срочных задач:

– установить строгие правила использования средств Фонда национального благосостояния в целях финансирования инвестиционных проектов (в том числе проектов без участия государства) с определением рыночных требований к самокупаемости таких проектов (без возможности отмены таких требований по решению Правительства Российской Федерации);

– сформировать долгосрочную стратегию управления средствами Фонда национального благосостояния в рамках бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, включающую оценку объема ликвидных средств Фонда, оценку влияния использования средств Фонда на достижение национальных целей развития Российской Федерации, показателей государственных программ Российской Федерации, национальных (федеральных) проектов;

– сформировать в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» модуль по управлению и мониторингу средств резервного фонда Правительства Российской Федерации (возможно, в рамках реестра планируемых или принятых решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, планируемых и принятых

изменений законодательства) в целях обеспечения равномерности в части их расходования, формирования оперативной отчетности;

- обеспечить прозрачную систему поддержки инноваций путем создания долгосрочного плана капитальных вложений (по всем направлениям деятельности, в интерактивном формате), предусмотреть оценку и ранжирование инвестиционных проектов по утвержденной методике;

- обеспечить формирование в рамках Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики и бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период отдельных разделов, посвященных осуществлению капитальных вложений, в том числе включающих оценку влияния соответствующих расходов на достижение национальных целей развития Российской Федерации, показателей государственных программ Российской Федерации, национальных (федеральных) проектов.

В части обеспечения открытости, прозрачности, понятности и подконтрольности процедур разработки и реализации бюджетной политики предлагается:

- установить правила и процедуры раскрытия информации о разработке и реализации бюджетной политики с учетом требований обеспечения национальной безопасности (в части противодействия возможному дополнительному внешнему санкционному давлению на экономику Российской Федерации);

- предусмотреть различные формы (например, ежемесячные аналитические отчеты) и каналы (например, публичные лекции, уроки для обучающихся старших классов) представления информации о разработке и реализации бюджетной политики для различных групп населения, расширить формат «бюджета для граждан», обеспечив включение в него информации о ходе реализации бюджетной политики;

- сформировать единый ресурс со сводом всех мер государственной поддержки, предоставляемых в рамках бюджетной политики, с информацией о необходимых для их получения требованиях;

- установить полномочие Счетной палаты Российской Федерации в части формирования и публикации ежегодного отчета о реализации бюджетной политики в соответствии с международными стандартами государственного аудита, в рамках которого в том числе оценивается влияние бюджетной политики на достижение национальных целей развития Российской Федерации, показателей государственных программ Российской Федерации, национальных (федеральных) проектов.

В части совершенствования процедур разработки и оценки бюджетной политики – закрепить порядок разработки и оценки бюджетной политики (по аналогии с Правилами разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период), в том числе устанавливающий: 1) процедуры обмена информацией между различными органами государственной власти и организациями при разработке и оценке бюджетной политики; 2) содержание Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, порядок актуализации; 3) методiku оценки бюджетной политики, в том числе в отношении ее отдельных инструментов; 4) процедуру имплементации рекомендаций и решений, сформированных по итогам проведения оценки бюджетной политики.

Таким образом, реализация предложенных мер будет способствовать обеспечению надлежащего качества и повышению результативности бюджетной политики Российской Федерации в части обеспечения соответствия ее инструментов и мероприятий (мер) требованиям эффективного и ответственного управления общественными финансами и ориентации политики на достижение конкретных обоснованных результатов, повышение эффективности бюджетных расходов и полноценного учета долгосрочных расходных обязательств и бюджетных рисков.

Заключение

Реализация бюджетной политики в современных условиях является многоаспектным фактором, способствующим достижению долгосрочных целевых приоритетов развития национальной экономики и социальной сферы. В рамках анализа подходов к разработке, реализации и оценке бюджетной политики были сделаны следующие выводы.

Несмотря на широкий спектр подходов к раскрытию термина «бюджетная политика» выделяются общие подходы к определению его объекта и предмета: объектом бюджетной политики признается обеспечение социально-экономического развития государства, а предметом – направленная на достижение актуальных кратко-, средне- и долгосрочных приоритетов развития государства совокупность инструментов и мероприятий (мер) государства по воздействию (управлению, корректировке, регулированию) на:

- во-первых, систему отношений между различными экономическими субъектами, как непосредственными участниками бюджетного процесса (например, законодательными и исполнительными органами государственной власти), так и его опосредованными участниками, деятельность которых может оказать прямое или косвенное влияние на параметры бюджета и наоборот, например, граждане, коммерческие и некоммерческие организации;

- во-вторых, непосредственно самих экономических субъектов, их экономическое и правовое положение, поведение.

Выявленные объект и предмет на основе существующих подходов к использованию соответствующей терминологии, позволили выработать авторскую трактовку бюджетной политики как направленной на достижение приоритетов государственной политики, а также на развитие бюджетных отношений программы государства, которая включает в себя комплекс взаимоувязанных 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.

При этом также определены фундаментальные условия, влияющие на параметры (характеристики) элементов современной бюджетной политики, составляющих ее содержание:

- цели государственной политики, в том числе цели социально-экономического развития государства, обеспечения национальной безопасности;
- временные границы достижения целей государственной политики, установленные главой государства или правительством;
- условия среды, в которой происходит разработка и реализация бюджетной политики, – качественные и количественные параметры социально-экономического развития государства;
- имеющиеся ресурсы, в том числе финансовые, определяющие реальные возможности реализации бюджетной политики.

Поскольку наличие бюджетной политики является безусловным требованием для существования государства, сформирован вывод о том, что:

- 1) бюджетная политика имеет достаточно отчетливые границы своего воздействия, которые могут корректироваться в зависимости от модели государственного управления, а также от фундаментальных условий, влияющих на параметры (характеристики) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание, однако схема данного воздействия будет

неизменна; 2) существует цикличность при реализации бюджетной политики, так как:

- действия правительства при реализации бюджетной политики оказывают прямое или косвенное влияние на экономические субъекты;
- экономические субъекты корректируют свою деятельность в новых условиях, а также формируют «обратную связь» на соответствующие действия правительства;
- новый формат деятельности экономических субъектов оказывает влияние на достижение показателей социально-экономического развития публично-правового образования и государства в целом;
- изменение уровня социально-экономического развития влечет за собой корректировку параметров (характеристик) элементов бюджетной политики.

В рамках анализа эволюции концептуальных подходов к трактовке бюджетной политики выявлены факторы условий среды, обуславливающие изменение параметров (характеристик) элементов бюджетной политики, составляющих ее содержание, а также модернизацию институциональных аспектов бюджетной политики:

- геополитические вызовы и угрозы;
- «плавное» изменение макроэкономической конъюнктуры (поэтапное развитие мировой экономики);
- «радикальное» изменение макроэкономической конъюнктуры (влияние кризисных явлений);
- изменение формы собственности на финансовые ресурсы, состава собственников факторов производства;
- уровень демократического развития общества, изменение общественного договора между государством и гражданами;
- эволюция научных теорий и концепций, в частности, в области государственного управления и финансов общественного сектора;

– развитие техники и технологий, например, в области информационно-телекоммуникационных технологий.

При этом в качестве основных трендов развития концепций бюджетной политики выделены 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.

На основе подходов, предложенных в рамках концепции «*Good Budgetary Governance*», дано определение надлежащей бюджетной политики как соответствующей программы государства, разработка и реализация которой обеспечивается с учетом специальных критериев (признаков), способствующих однозначной реализации функций государства, достижению показателей эффективности государственной политики в отдельных сферах (областях), а также обеспечению устойчивости государственного бюджета.

При этом указанные критерии (признаки) надлежащей бюджетной политики (или качества бюджетной политики) определены следующим образом: бюджетная политика реализуется в соответствии с фазами экономического цикла; бюджетная политика адекватна современным вызовам и шокам; бюджетная политика направлена на достижение целей социально-экономического развития государства; бюджетная политика реализуется в рамках единой структуры инвестиционной деятельности; информация о формировании и реализации бюджетной политики открыта и прозрачна; информация о формировании и реализации бюджетной политики является понятной; обеспечение участия законодательных органов государственной власти в разработке и реализации бюджетной политики; обеспечение участия граждан и организаций в разработке и реализации бюджетной политики; бюджетная политика имеет «недискриминационный» характер; в ходе реализации бюджетной политики формируется полная отчетность; обоснованность мероприятий и (или) мер бюджетной политики; полнота исполнения расходных обязательств в рамках проведения бюджетной политики; разумная гибкость при реализации бюджетной политики; контроль целевого использования бюджетных средств в рамках проведения бюджетной политики; наличие полноценной системы оценки бюджетной политики; бюджетная политика обеспечивает учет долгосрочных обязательств; бюджетная политика подвергается независимому аудиту.

В соответствии с определением качества бюджетной политики предложена классификация инструментов бюджетной политики: 1) инструменты, направленные на реализацию функций государства – способствуют получению конкретных результатов; 2) инструменты, обеспечивающие эффективность государственной политики – способствуют достижению конкретных социально-экономических эффектов (показателей); 3) инструменты обеспечения устойчивости государственного бюджета – способствуют получению конкретных результатов и достижению конкретных социально-экономических эффектов (показателей).

В целях получения наилучших эффектов от использования инструментов надлежащей бюджетной политики предложен алгоритм их отбора и применения, который включает в себя следующие укрупненные этапы: 1) выбор необходимого инструмента (набора инструментов) и его разработка; 2) внедрение (в том числе в части разработки необходимой нормативной правовой базы) необходимого инструмента (набора инструментов); 3) непосредственное использование инструмента (набора инструментов) в рамках реализации надлежащей бюджетной политики; 4) оценка инструмента (набора инструментов) – «сквозной» этап; 5) модернизация инструмента (набора инструментов) по итогам проводимой оценки.

В процессе исследования проведен анализ результатов и эффектов реализации бюджетной политики Российской Федерации в соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, в рамках которых выявлены характеристики реализации бюджетной политики в Российской Федерации:

- в рамках бюджетной политики сформирован акцент на нивелирование негативных эффектов, вызванных внешним санкционным давлением, что привело к обеспечению сбалансированности федерального бюджета в текущем финансовом году;

- конкретные результаты в части реализации мероприятий (мер) бюджетной политики, способные обеспечить устойчивость федерального бюджета в долгосрочном периоде, отсутствуют;

- система целеполагания в части увязки целей социально-экономического развития с инструментами и мероприятиями (мерами) бюджетной политики в настоящее время является «невыстроенной» в полной мере;

- система регулярного анализа действующих инструментов бюджетной политики отсутствует.

В целях определения степени соответствия текущих подходов к реализации бюджетной политики (в части определения ее целей, задач и иных элементов) критериям (признакам) надлежащей бюджетной политики в рамках исследования предложена методика расчета сводного индекса качества бюджетной политики на основе 25 критериев.

В рамках апробации соответствующей методики на примере бюджетной политики Российской Федерации сформировано заключение о соответствии бюджетной политики Российской Федерации характеристике бюджетной политики среднего качества, при этом бюджетная политика Российской Федерации не может быть отнесена к надлежащей бюджетной политике, поскольку она не удовлетворяет всем ее критериям (признакам).

В исследовании также предложен комплекс мер, реализация которых будет способствовать обеспечению надлежащего качества и повышению результативности бюджетной политики Российской Федерации в части 1) переориентации бюджетной политики Российской Федерации в прямом соответствии с системой стратегических приоритетов государственной политики (обеспечения полноценной увязки бюджетной политики с целями государственной политики); 2) регулярного анализа эффективности бюджетных расходов, обеспечивающих реализацию бюджетной политики (повышения обоснованности мероприятий (мер) бюджетной политики); 3) формирования комплексной системы мониторинга и оценки расходных обязательств, в том числе на долгосрочный период (учета долгосрочных расходных обязательств и бюджетных рисков); 4) внедрения организационно-методических мер обеспечения надлежащего качества и повышения результативности бюджетной политики Российской Федерации.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 17 июля 1998 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 21.08.2022).

2. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году : [Федеральный закон от 15.10.2020 № 327-ФЗ]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365125/ (дата обращения: 21.08.2022).

3. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году : [Федеральный закон от 09.03.2022 № 53-ФЗ]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401514/ (дата обращения: 21.08.2022).

4. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : [Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402647/ (дата обращения: 21.08.2022).

5. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации : [Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057/ (дата обращения: 21.08.2022).

6. Российская Федерация. Законы. О системе управления государственными программами Российской Федерации : [Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/8221452ef65a1d55e430fa544f0ed705c86923a2/ (дата обращения: 21.08.2022).

7. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации : [Постановление Правительства Российской Федерации от 12.04.2019 № 439]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_322467/287e0d67943d0a47c3130a01adc603569e8934d7/ (дата обращения: 21.08.2022).

8. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : [Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2018 № 326]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный.

– URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_294206/ (дата обращения: 21.08.2022).

9. Российская Федерация. Законы. О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов : [Постановление Правительства Российской Федерации от 26.08.2014 № 855]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168013/befcc2f104dc693836ae847fb873ddb4a70eb376/ (дата обращения: 21.08.2022).

10. Российская Федерация. Законы. О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период : [Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914]. – Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71079722/> (дата обращения: 21.08.2022).

11. Российская Федерация. Законы. Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, в которых вступает в силу Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» : [распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.10.2020 № 2579-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364559/4d3463307927f37eb12aba7f5575015abde626e8/ (дата обращения: 21.08.2022).

12. Российская Федерация. Законы. О подготовке проектов директив представителям интересов Российской Федерации для участия в заседании наблюдательного совета публичного акционерного общества «Сбербанк России» : [распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.05.2022 № 1252-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL:

<https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=798203#hUCztKTADUghpbT01> (дата обращения: 21.08.2022).

13. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. – Текст : электронный. – URL: https://storage.consultant.ru/ondb/attachments/202209/28/ONNP_73J.pdf (дата обращения: 01.10.2022).

14. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/10/main/2_5386556869483433598.pdf (дата обращения: 21.08.2022).

15. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP_2021_2023.pdf (дата обращения: 21.08.2022).

16. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года : [распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 № 558-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_321443/ (дата обращения: 21.08.2022).

17. Российская Федерация. Приказы. Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» : [приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 18.11.2020 № 600]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437/ (дата обращения: 21.08.2022).

Книги, монографии

18. Бюджетно-налоговые и денежно-кредитные инструменты достижения финансовой стабильности и обеспечения экономического роста / М.А. Абрамова, Е.А. Белоконь, Г.А. Вишневская [и др.]. – Москва : Компания КноРус, 2017. – 202 с. – ISBN 978-5-406-06053-7.

19. Величко, А.С. Макроэкономика : учебное пособие / А.С. Величко. – Владивосток : Издательство Дальневосточного университета, 2003. – 92 с. – ISBN отсутствует.

20. Врублевская, О.В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / О.В. Врублевская ; под редакцией О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – 4-е издание. – Санкт-Петербург : Питер, 2008. – 576 с. – ISBN 978-5-911805-77-7.

21. Миркин, Я.М. Англо-русский толковый словарь по финансовым рынкам / Я.М. Миркин, В.Я. Миркин. – 2-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : Альпина Бизнес Букс, 2008. – 784 с. – ISBN 978-5-9614-0831-7.

22. Носова, С.С. ECONOMICS: Словарь современной экономической теории / С.С. Носова. – Москва : Русайнс, 2020. – 254 с. – ISBN 978-5-4365-0945-7.

23. Пинская, М.Р. Основы теории налогов и налогообложения : монография / М.Р. Пинская. – Москва : Палеотип, 2004. – 216 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-94727-086-2.

24. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 6-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : ИНФРА-М, 2019. – 512 с. – ISBN 978-5-16-009966-8.

25. Словарь финансово-экономических терминов / А.В. Шаркова, А.А. Килячков, Е.В. Маркина [и др.] ; под общей редакцией М.А. Эскиндарова. – 3-е издание. – Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2020. – 1168 с. – ISBN 978-5-394-02995-0.

26. Теория государства и права : учебник для вузов / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев ; под редакцией А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. – 4-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : Издательство Юрайт, 2022. – 516 с. – ISBN 978-5-534-01323-8.

27. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / А.Г. Грязнова, В.Г. Пансков, В.М. Родионова [и др.] ; под общей редакцией А.Г. Грязновой. – Москва : Финансы и статистика, 2004. – 1166 с. – ISBN 5-279-02306-X.

28. Финансовые рынки : новый англо-русский толковый словарь / Т.Е. Апанасенко, М.А. Сторчевой, В.П. Селегей [и др.] ; под общей редакцией Т.Е. Апанасенко, М.А. Сторчевой. – Санкт-Петербург : Экономическая школа, 2004. – 672 с. – ISBN 5-902-402-09-3.

29. Финансы: Оксфордский толковый словарь / Б. Батлер, Б. Джонсон, Г. Сидуэлл. – Москва : Весь мир, 1997. – 496 с. – ISBN 5-1777-0007-1.

Диссертации

30. Кудрин, А.Л. Теоретические и методологические подходы к реализации сбалансированной и эффективной бюджетной политики : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Кудрин Алексей Леонидович ; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Москва, 2018. – 424 с. – Библиогр.: с. 401–424.

31. Нестеренко, Т.Г. Концепция эффективной бюджетной политики : специальность 08.00.01 «Экономическая теория», 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Нестеренко Татьяна Геннадьевна ; Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации. – Москва, 2006. – 231 с. – Библиогр.: с. 187–195.

Периодические издания

32. Буздалина, О.Б. Методы государственного финансового регулирования в условиях вводимых экономических санкций / О.Б. Буздалина // Аудиторские ведомости. – 2022. – № 2. – С. 36-40. – ISSN 1727-8058.

33. Васюнина, М.Л. Об управлении бюджетными рисками / М.Л. Васюнина // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2020. – № 22 (502). – С. 2-13. – ISSN 2079-6714.

34. Раковский, И.Д. Актуальные вопросы разработки, использования и модернизации инструментов надлежущей бюджетной политики / И.Д. Раковский // Финансовая жизнь. – 2022. – № 3. – С. 104-109. – ISSN 2218-4708.

35. 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.

36. Раковский, И.Д. Об оценке результативности бюджетной политики государства / И.Д. Раковский // ФИНАНСЫ. – 2019. – № 4. – С. 10-16. – ISSN 0869-446X.

37. Раковский, И.Д. Обзоры бюджетных расходов как инструмент бюджетной политики / И.Д. Раковский // ФИНАНСЫ. – 2021. – № 8. – С. 54-63. – ISSN 0869-446X.

38. Раковский, И.Д. Определение результативности и эффективности бюджетных расходов в контексте реализации надлежащей бюджетной политики / И.Д. Раковский // Экономика и предпринимательство. – 2022. – № 3 (140). – С. 219-224. – ISSN 1999-2300.

39. 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.

40. Соляникова, С.П. Концептуальные подходы к оценке качества управления региональными бюджетами / С.П. Соляникова, И.Д. Раковский // Инновационное развитие экономики. – 2016. – № 4 (34). – С. 164-172. – ISSN 2223-7984.

41. Соляникова, С.П. Современные трансформации концепций и институциональных основ управления финансами государственного сектора / С.П. Соляникова // ФИНАНСЫ. – 2022. – № 9. – С. 17-22. – ISSN 0869-446X.

42. Фрумина, С.В. Бюджетные расходы: выборочная оценка эффективности / С.В. Фрумина // Сибирская финансовая школа. – 2021. – № 4 (144). – С. 141-147. – ISSN 1993-4386.

43. Шмиголь, Н.С. Международный опыт применения мер и инструментов бюджетной политики для стимулирования экономического роста / Н.С. Шмиголь // Финансовая жизнь. – 2020. – № 3. – С. 78-81. – ISSN 2218-4708.

Источники на иностранном языке

44. 12 Principles of Good Governance. – Текст : электронный. – URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles> (дата обращения: 21.08.2022).

45. Allen, W.R. Modern Defenders of Mercantilist Theory / W.R. Allen // History of Political Economy. – 1970. – Volume 2. Issues 2. – P. 381-397. – ISSN 0018-2702.
46. Arthashastra. – Translated by R. Shamasastri. – 2-d Edition. – Mysore : Wesleyan Mission Press, 1923. – 582 p. – ISBN отсутствует.
47. Beni, Prasad. Theory of Government in Ancient India / Prasad Beni. – Indian Press, 1927. – 395 p. – ISBN отсутствует.
48. Cambridge Advanced Learner's Dictionary // Cambridge : Cambridge University Press. – 2013. – Текст : электронный. – URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/learner-english/> (дата обращения: 21.08.2022).
49. Camdessus, M. Good Governance : The IMF's Role / M. Camdessus. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm> (дата обращения: 21.08.2022).
50. Collins Cobuild Advanced Dictionary. – Heinle & Heinle Published, 2008. – 2080 p. – ISBN 978-1-4240-2926-6.
51. Downes, R. Gender budgeting in OECD countries / R. Downes, L. von Trapp, S. Nicol // OECD Journal on Budgeting. – 2017. – Текст : электронный. – URL: <http://www.oecd.org/gender/Gender-Budgeting-in-OECD-countries.pdf> (дата обращения: 21.08.2022).
52. Furman, J. The New View of Fiscal Policy and Its Application / J. Furman. – VoxEU.org. Center for Economic and Policy Research. – 2016. – Текст : электронный. – URL: <http://voxeu.org/article/new-view-fiscal-policy-and-its-application> (дата обращения: 21.08.2022).
53. Groves, H.M. Financing Government / H.M Groves. – New York : Henry Hold & Company, 1950. – ISBN отсутствует.
54. Hollander, S. The economics of Thomas Robert Malthus / S. Hollander. – Toronto : University of Toronto Press, 1997. – 1053 p. – ISBN 0802007902.

55. Horton, M. What Is Fiscal Policy? / M. Horton, A. El-Ganainy // Finance & Development. – 2008. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/06/pdf/basics.pdf> (дата обращения: 21.08.2022).
56. Hunter, M.H. Principles of Public Finance / M.N. Hunter, H.K. Allen. – New York : Harper & Brothers, 1940. – 672 p. – ISBN отсутствует.
57. Interview with Milton Friedman, in Snowdon, B. Modern Macroeconomics: its Origins, Development and Current State / B. Snowdon, H.R. Vane. – Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing Limited, 2005. – P. 198-218. – 832 p. – ISBN 1845422082.
58. Lerner, A.P. The Economics of Control: Principles of Welfare Economics / A.P. Lerner. – New York : The Macmillan Company, 1944. – 428 p. – ISBN отсутствует.
59. Lettre de M. Turgot, ministre de finances, au Roa, Compiègne, le 24 août 1774. – Текст : электронный. – URL: <https://gallica.bnf.fr/arc:/12148/bpt6k1129095> (дата обращения: 21.08.2022).
60. Liu, C. Expenditure Assessment Tool / C. Liu, M. Garcia-Escribano // Technical Notes and Manuals. – 2017. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/27/Expenditure-Asset-Tools-44797> (дата обращения: 21.08.2022).
61. Martin, N. The Economy of Well-being : Creating opportunities for people's well-being and economic growth / N. Martin. – Текст : электронный. – URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC\(2019\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC(2019)2&docLanguage=En) (дата обращения: 21.08.2022).
62. OECD Scan: Equality Budgeting in Ireland. – Текст : электронный. – URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/equality-budgeting-in-ireland.pdf> (дата обращения: 21.08.2022).

63. Oxford Learner's Dictionaries. – Текст : электронный. – URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/budgeting?q=budgeting> (дата обращения: 21.08.2022).
64. Paris Collaborative on Green Budgeting. – Текст : электронный. – URL: <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/> (дата обращения: 21.08.2022).
65. Phenomenon-based budgeting. – Текст : электронный. – URL: <https://www.vtv.fi/en/publications/development-of-phenomenon-based-budgeting-requires-a-shared-understanding-and-commitment-from-the-public-administration/> (дата обращения: 21.08.2022).
66. Plato. Plato's The Republic. – New York : Books, Inc., 1943. – 367 p. – ISBN отсутствует.
67. Premchand, A. Government Budgeting and Expenditure Controls / A. Premchand // Theory and Practice. – International Monetary Fund. – 1989. – Текст : электронный. – URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/book/9780939934256/9780939934256.xml?redirect=true> (дата обращения: 21.08.2022).
68. Press Release: Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner> (дата обращения: 21.08.2022).
69. Principles of Budgetary Governance. – Текст : электронный. – URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> (дата обращения: 21.08.2022).
70. Recommendation of the Council on Budgetary Governance. – Текст : электронный. – URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> (дата обращения: 21.08.2022).
71. Ricardo, D. Critical Assessments / D. Ricardo. – Second Series. – London : Psychology Press, 1993. – 1184 p. – ISBN 0415087171.

72. Sharma, B.L. Economic Ideas in Ancient India Before kautilya / B.L. Sharma. – New Delhi : Ramanand Vidya Bhawan, 1987. – 208 p.

73. Sheng, Y.K. What is Good Governance? / Y.K. Sheng. – Текст : электронный. – URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата обращения: 21.08.2022).

74. Smith, A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations / A. Smith. – New Edition. – Liberty Fund Inc., 1982. – 825 p. – ISBN 0865970084.

75. The Laws of Manu. Translated by George Buhler. – Oxford : Clarendon Press, 1886. – 620 p. – ISBN отсутствует.

76. The Sustainable Development Goals. – Текст : электронный. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (дата обращения: 21.08.2022).

77. Wellbeing Budget 2020. – Текст : электронный. – URL: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2020-05/b20-wellbeing-budget.pdf> (дата обращения: 21.08.2022).

78. Wilson, W. The Study of Administration / W. Wilson // Political Science Quarterly. – 1887. – Volume 2. Issues 2. – P. 197 – 222. – ISSN отсутствует.

Электронные ресурсы

79. Банк России : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения: 24.05.2018). – Текст : электронный.

80. Бюджет для граждан к Федеральному закону о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов / Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – 2021. – Текст : электронный. – URL: http://mf.nnov.ru:8025/files/broshura/Bdg_minfinRF_2022-2024.pdf (дата обращения: 21.08.2022).

81. Государственная автоматизированная информационная система «Управление» : официальный сайт. – Москва. – URL: <https://gasu.gov.ru>. (дата обращения: 21.08.2022). – Текст: электронный.

82. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации : [сайт]. – Москва, 2018. – URL: <http://budget.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст: электронный.

83. Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст электронный.

84. Министерство экономического развития Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст : электронный.

85. Обращение с твердыми коммунальными отходами: опыт России и отдельных зарубежных стран / Эрнст энд Янг : официальный сайт. – 2021. – Текст : электронный. – URL: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/ru_ru/topics/climate-change/ey-solid-waste-management-in-russia-report-2021-v2.pdf (дата обращения: 21.08.2022).

86. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов / Счетная палата Российской Федерации : официальный сайт. – 2020. – Текст : электронный. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e37/e371835371389756c2d319de62f0bd12.pdf> (дата обращения: 21.08.2022).

87. Организация экономического сотрудничества и развития : официальный сайт. – Париж. – URL: <http://oecd.org> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст электронный.

88. Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – Москва, 2022. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст : электронный.

89. Правительство Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://government.ru> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст : электронный.

90. Президент Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст : электронный.

91. Сообщество по взаимному изучению и обмену опытом в управлении государственными финансами (PEMPAL) : официальный сайт. – URL: <https://www.pempal.org/ru> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст: электронный.

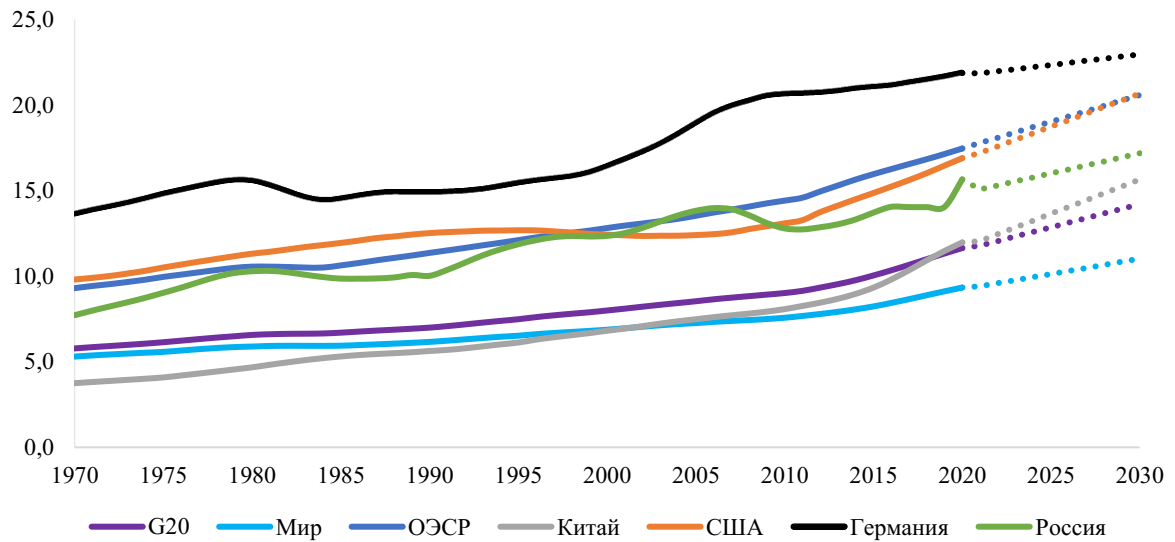
92. Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст : электронный.

93. Федеральное казначейство : официальный сайт. – Москва. – URL: <https://roskazna.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст : электронный.

94. Что делать с мусором в России? // Greenpeace. – 2019. – URL: <https://greenpeace.ru/wp-content/uploads/2019/10/report-RUSSIA-GARBAGE.pdf> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст: электронный.

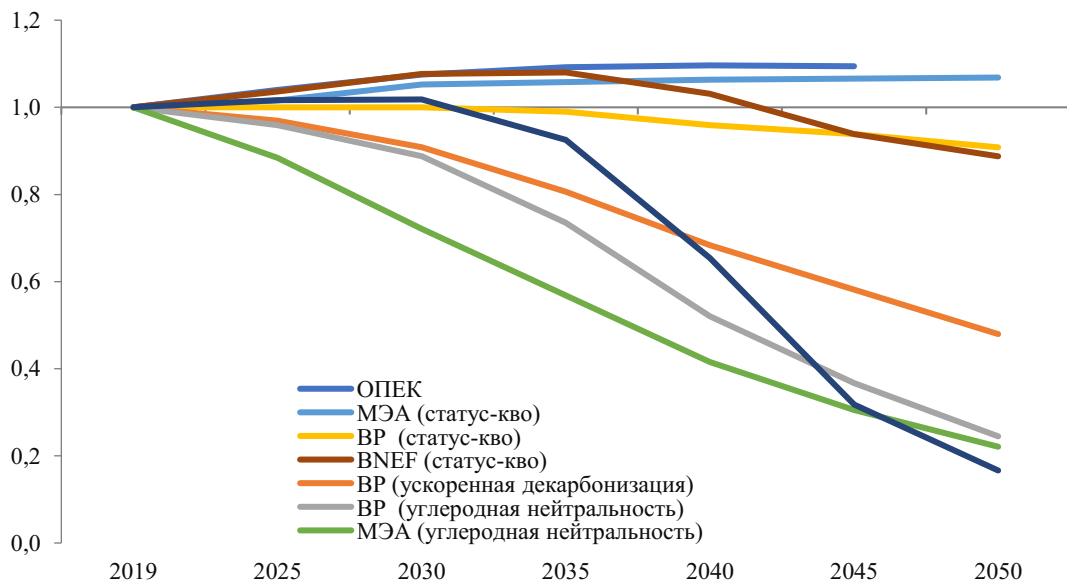
Приложение А
(информационное)

**Макроэкономические тенденции, обуславливающие глобальные вызовы
устойчивого функционирования финансовых систем**



Источник: OECD Labour Force Statistics 2021. – Текст : электронный. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics-2021_177e93b9-en (дата обращения: 21.08.2022).

Рисунок А.1 – Показатели доли населения в возрасте старше 65 лет, в процентах

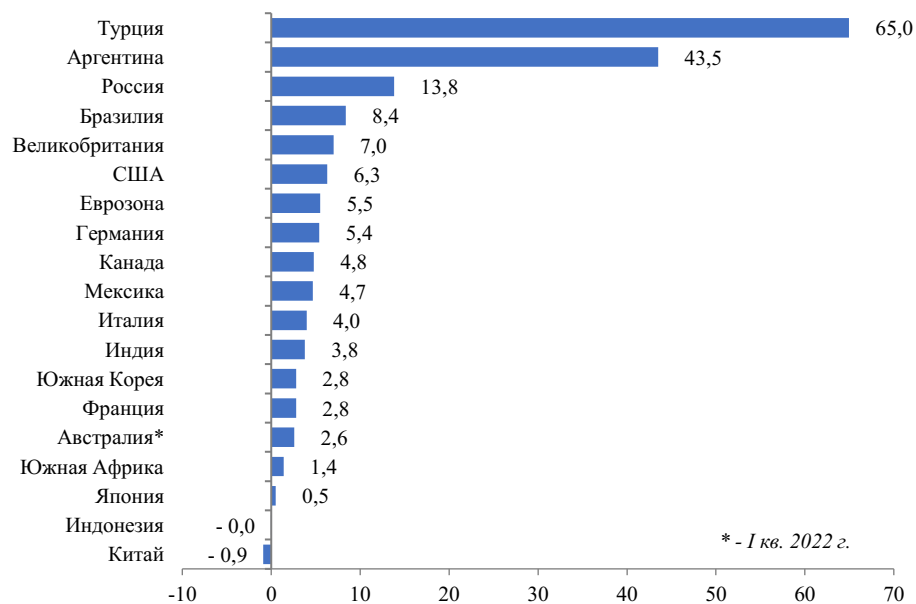


Источник: Macroeconomic and energy Indicators in the Net Zero Scenario, 2020–2030 / IEA : сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/macroeconomic-and-energy-indicators-in-the-net-zero-scenario-2020-2030> (дата обращения: 21.08.2022).

Рисунок А.2 – Прогнозы спроса на нефть, долл. США/барр.

Приложение Б
(информационное)

Превышение инфляцией целевого уровня



Источник: Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405462481/> (дата обращения: 21.08.2022).

Рисунок Б.1 – Превышение инфляцией целевого уровня, процентные пункты