

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

На правах рукописи

Бондаренко Никита Олегович

СОВРЕМЕННЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

5.2.4. Финансы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Соляникова Светлана Петровна,
кандидат экономических наук, доцент

Москва – 2026

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать ученые степени кандидата наук, ученые степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится 18 ноября 2026 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001.

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

Персональный состав диссертационного совета:

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

члены диссертационного совета:

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

Автореферат диссертации разослан 8 сентября 2026 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
Финансового университета Д 505.001.109

Ю.Г. Тюрина

I Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Начало XXI века связано с масштабными изменениями внешних и внутренних факторов, влияющих на функционирование и развитие мировой и национальных экономик в целом и устойчивость бюджетных систем стран мира в частности. Новая нормальность, новый общественный договор, обострившиеся социальные и территориальные диспропорции формируют новые требования к разработке и реализации бюджетной политики и обуславливают ее трансформацию с учетом современных требований к государственному управлению.

Вместе с тем даже в рамках активно развивающихся в рассматриваемой сфере экономических теорий, таких как теория нового государственного финансового управления (от англ. «new public financial management»), теория надлежащего управления бюджетом (от англ. «good budgetary governance») и других, не уделяется достаточное внимание оценке воздействия ключевых общественных изменений на бюджетную политику. На практике это приводит к разработке и реализации бюджетной политики без учета влияния стремительно меняющихся условий внешней среды, что затрудняет достижение ее целей, приводит к необходимости их пересмотра по срокам и плановым значениям целевых показателей.

Стоит отметить, что и распространение программно-целевого подхода в государственном секторе в большинстве стран мира, череда экономических кризисов и шоков, с которыми столкнулось мировое сообщество в последние десятилетия, требуют переосмысления концептуальных подходов к достижению средне- и долгосрочных целей как государственной, так и бюджетной политики и, как следствие, обеспечения гибкого управления мерами, направленными на их достижение.

В этой связи формирование современной парадигмы бюджетной политики, учитывающей особенности ее разработки и реализации в условиях изменения характера влияния основополагающих факторов социально-экономического развития государств, приобретает приоритетное значение для уполномоченных органов публичной власти и общества, что свидетельствует о необходимости проведения комплексного анализа теоретических и практических основ разработки и реализации современной бюджетной политики.

Степень разработанности темы исследования. Концептуальные подходы к разработке и реализации бюджетной политики на протяжении не одного десятилетия подвергались глубокому анализу в трудах как зарубежных (Дж. М. Кейнс, П. Самуэльсон, Р. Масгрейв, О. Бланшар, Г.В. Колодко, Ф. ван дер Плуг, М. Хортон и другие), так и отечественных (А.Л. Кудрин, С.П. Соляникова, И.А. Соколов, В.А. Слепов, Б.А. Райзберг, Е.Т. Гурвич, Л.Л. Игонина и другие) ученых.

Анализ научных работ по исследуемой проблематике показал, что в последние годы сформировался запрос на определение направлений реформирования сложившихся подходов к разработке и реализации бюджетной политики в условиях замедления темпов роста мировой экономики и внедрения новых инструментов управления государственными финансами. При этом комплексная оценка трансформации бюджетной политики на рубеже XX и XXI веков, обуславливающей изменение принципов и мер современной бюджетной политики, еще не была произведена, что определило выбор темы диссертации, а также ее цель и задачи.

Целью исследования является решение научной задачи по развитию теоретических и методических подходов к разработке и реализации бюджетной политики с учетом долгосрочных трендов ее трансформации в XXI веке, имеющих существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны и повышения качества управления государственными финансами.

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

- 1) систематизировать современные подходы к определению роли, целей и задач бюджетной политики;
- 2) определить основные векторы трансформации бюджетной политики в условиях больших вызовов XXI века;
- 3) выявить особенности разработки и оценить эффекты реализации бюджетной политики Российской Федерации;
- 4) сформулировать основные направления совершенствования процедур разработки и мер бюджетной политики Российской Федерации с учетом современных требований к управлению государственными финансами.

Объектом исследования является деятельность федерального (центрального) правительства по разработке и реализации бюджетной политики государства.

Предметом исследования являются теоретические и методические аспекты разработки и реализации бюджетной политики с учетом больших вызовов XXI века.

Научная новизна исследования заключается в обосновании теоретических и методических подходов к развитию современной концепции разработки и реализации бюджетной политики, адаптированной к меняющимся условиям внешней среды и учитывающей современные требования к управлению государственными финансами.

Новыми являются следующие научные результаты:

1) Сформулирована и доказана оригинальная гипотеза, отражающая динамику изменений концептуальных подходов к трактовке роли и содержания бюджетной политики в конце XX века и в XXI веке, позволившая определить задачи современной бюджетной политики и показать модификацию границ ее использования как в рамках управления государственными финансами, так и в процессе стратегического планирования.

2) Уточнены принципы бюджетной политики на основе применения научно обоснованных предпосылок неопрагматизма и оценки изменения роли бюджетной политики в XXI веке, в частности: а) практико-ориентированный подход к анализу бюджетной политики; б) увязка целеполагания бюджетной и государственной политик; в) разработка и реализация бюджетной политики исходя из ориентации на эффективное достижение ее целей; г) ситуативный подход к разработке бюджетной политики; д) правовая определенность действий в ходе разработки бюджетной политики; е) актуализация параметров бюджетной политики с учетом факторов среды; ж) гибкость мер бюджетной политики при достижении ее целей и задач. Это позволило уточнить качественные характеристики современных трансформаций элементов бюджетной политики с учетом необходимости адаптации правил ее разработки и реализации к скорости изменений условий социально-экономического развития страны в XXI веке.

3) Выявлены существенные факторы (фаза экономического цикла, демографические, социальные и геополитические факторы, научно-технический прогресс, цифровизация экономики и государственного управления, ресурсный потенциал, формат определения и достижения целей государственной политики), оказывающие влияние на разработку бюджетной политики, аргументированно раскрыт характер и особенности их воздействия на элементы современной бюджетной политики. На основе систематизации факторов влияния определены долгосрочные тренды трансформации бюджетной политики в разрезе трех направлений: в части целеполагания, механизма формализации и набора мер бюджетной политики, ориентированных на учет больших вызовов и рисков XXI века.

4) Предложен алгоритм разработки бюджетной политики на основе разработанного методического подхода к определению целей, задач и мер бюджетной политики в рамках теории неопрагматизма. Это обеспечивает повышение обоснованности выбора мер бюджетной политики с учетом средне- и долгосрочных эффектов ее реализации.

5) Обоснованы рекомендации по модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации с учетом выявленных трендов ее трансформации: а) институциональные (включение всех мер бюджетной политики в систему целеполагания, действующую в Российской Федерации); б) методические (принятие решений в ходе разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации исходя из прогнозной оценки влияния на достижение национальных целей развития); в) обеспечивающие модификацию набора и условий реализации мер бюджетной политики (использование сценарного подхода при разработке и реализации мер бюджетной политики Российской Федерации, ревизия действующих механизмов реализации мер бюджетной политики Российской Федерации на основании оценки их эффектов).

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

Практическая значимость работы состоит в том, что разработанные теоретические положения, алгоритмы, методические подходы к разработке и реализации бюджетной политики, а также предложения по совершенствованию мер бюджетной политики могут быть использованы Минфином России при уточнении организационно-правовых основ разработки бюджетной политики, формировании основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и на плановый период.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

1) алгоритм разработки бюджетной политики с формализованными методическими подходами к определению целей, задач и мер бюджетной политики и уточнению правовой регламентации данного процесса;

2) шаблон документов, определяющих бюджетную политику как программу и позволяющих учитывать эффекты ее реализации;

3) практические рекомендации по модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации на основе выявленных факторов и трендов ее трансформации.

Методология и методы исследования. Методология исследования основана на теоретических положениях и подходах, представленных в работах отечественных и зарубежных исследователей 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 и классификация) и специальные (экономико-математические и статистические) методы.

Положения, выносимые на защиту:

1) Качественно новые характеристики научного подхода к разработке и реализации бюджетной политики на основе применения предпосылок неопрагматизма к определению ее содержания и роли (С. 15-18; 28-35; 38-40).

2) Совокупность долгосрочных трендов трансформации бюджетной политики, отражающих изменение концептуальных, методологических и практических подходов к ее разработке и реализации, обусловленных влиянием выявленных и систематизированных существенных факторов (С. 41-46; 48-63).

3) Алгоритм разработки бюджетной политики с методическими подходами к определению целей, задач и мер бюджетной политики и уточнению правовой регламентации данного процесса (С. 118-134).

4) Комплекс методических и организационно-правовых рекомендаций по модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации на основе выявленных факторов и трендов ее трансформации (С. 135-156).

В качестве **информационной базы исследования** использованы такие источники, как данные официальной статистики, Федерального казначейства, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, информационно-аналитические материалы Организации экономического сотрудничества и развития, Международного валютного фонда, Всемирного банка, Сообщества по взаимному

изучению и обмену опытом в управлении государственными финансами и других международных экономических организаций.

Область исследования диссертации 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, проведением анализа широкого круга источников информации. Исследование основывается на официальных данных Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, сведениях единого портала бюджетной системы Российской Федерации, государственной автоматизированной информационной системы «Управление», официального интернет-портала правовой информации и справочно-правовой системы «Консультант плюс».

Основные положения и результаты исследования были представлены и получили одобрение: на IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 15 февраля 2024 г.); на V Международной научно-практической конференции «Финансы общественного сектора: глобальные тренды, новые риски и будущие приоритеты» (Москва, Финансовый университет, 11 апреля 2024 г.); на XVII Международной научно-практической конференции студентов «Национальная экономика Республики Беларусь: проблемы и перспективы развития» (г. Минск, Республика Беларусь, Белорусский государственный экономический университет, 17 апреля 2024 г.); на V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 27 февраля 2025 г.); на региональной площадке «Вернадский – Новосибирская область» Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2025» (г. Новосибирск, Министерство образования Новосибирской области, 11-25 апреля 2025 г.); на VI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 26 февраля 2026 г.); на VII Международной

научно-практической конференции «Финансы общественного сектора: глобальные тренды, новые риски и будущие приоритеты» (Москва, Финансовый университет, 9 апреля 2026 г.).

Основные результаты исследования, связанные с разработкой практических рекомендаций по модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации, приняты к использованию Департаментом программно-целевого планирования и проектного управления Министерства финансов Российской Федерации. Так, рекомендации по модернизации мер бюджетной политики в части совершенствования инструментов координации на федеральном и региональном уровнях управления бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, учитывающие ожидаемые эффекты для достижения национальных целей развития, включены в план реализации ведомственного проекта «Реинжиниринг планирования и повышение эффективности бюджетных расходов» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». В частности, разработанные в диссертации меры учтены при подготовке Минфином России проекта постановления Правительства Российской Федерации «О пилотной апробации в 2025 году формирования и подписания единых соглашений в целях реализации государственных программ Российской Федерации» (принято 7 февраля 2025 г. № 118). Предложенный в диссертации алгоритм разработки бюджетной политики на основе внедрения научно обоснованных предпосылок неопрагматизма используется при совершенствовании методического обеспечения развития программно-целевых методов управления расходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе при издании приказов Минфина России от 15 мая 2025 г. № 54н «Об утверждении Порядка формирования и актуализации информации о показателях национальных проектов, государственных программ Российской Федерации и (или) их структурных элементов, декомпозированных по субъектам Российской Федерации, в целях достижения которых субъект Российской Федерации принимает расходные обязательства, на софинансирование которых предоставляются единые субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, информации о мероприятиях (результатах) структурных элементов государственных программ Российской Федерации, декомпозированных по субъектам Российской Федерации, в целях реализации (достижения) которых субъект Российской Федерации принимает расходные

обязательства, на софинансирование которых предоставляются субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также согласования соответствующих показателей и мероприятий (результатов)», от 30 сентября 2025 г. № 134н «Об утверждении типовой формы соглашения о предоставлении единой субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации» и от 30 сентября 2025 г. № 135н «Об утверждении типовой формы соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации». Применение практических предложений, разработанных в исследовании, способствует повышению качества подготавливаемых Департаментом материалов и развитию инструментария, направленного на повышение результативности бюджетной политики и оценку эффектов ее реализации.

Материалы исследования используются Кафедрой общественных финансов Финансового факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин «Бюджетно-налоговая политика и национальные цели развития», «Программно-целевые методы управления государственными финансами», «Бюджетные планы и бюджетные прогнозы».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждаются соответствующими документами.

Публикации. Основные положения и результаты исследования отражены в 6 работах общим объемом 4,5 п.л. (весь объем авторский), опубликованных 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 205 наименований, и 3 приложений. Текст диссертации изложен на 212 страницах, содержит 19 таблиц, 18 рисунков.

II Основное содержание работы

В соответствии с поставленными целью и задачами исследования в работе рассмотрены четыре группы вопросов.

Первая группа вопросов связана с выявлением качественно новых характеристик научного подхода к разработке и реализации бюджетной политики

на основе применения предпосылок неопрагматизма к определению ее содержания и роли.

Анализ научных публикаций отечественных и зарубежных авторов в сфере разработки и реализации бюджетной политики позволил выделить ряд теоретических подходов к определению содержания исследуемого понятия, используемых в настоящее время, а также основные причины, обусловившие их формирование и распространение. Результаты проведенного анализа и сделанных обобщений представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Современные подходы к определению содержания бюджетной политики

Наименование подхода (период распространения)	Характерные черты	Причина распространения
Процессный (Середина 1990-х годов – н.в.)	– Бюджетная политика трактуется как непрерывный процесс по реализации правительством предусмотренных законодательно этапов составления и исполнения бюджета – Привязка понятия «бюджетная политика» к бюджетному процессу	Необходимость внедрения нормативно обусловленного подхода к разработке и реализации бюджетной политики в увязке с основными этапами бюджетного процесса и с учетом преемственности проводимых мероприятий
Дискреционный (Середина 2000-х годов – н.в.)	– Бюджетная политика рассматривается как совокупность мер и решений правительства по управлению бюджетными средствами – Сближение понятий «бюджетная политика» и «бюджетная тактика», а также представление бюджетной политики как совокупности мер	Необходимость оперативной адаптации бюджетной политики к возникающим макроэкономическим шокам
Программный (Конец 2000-х годов – н.в.)	– Бюджетная политика – это программа/план воздействия правительства на экономику для достижения долгосрочных ориентиров – Сочетание бюджетной тактики и бюджетной стратегии в рамках бюджетной политики	– Необходимость использования бюджетной политики для достижения долгосрочных приоритетов развития государства – Расширение применения программно-целевых подходов в государственном управлении

Источник: составлено автором.

Все из указанных подходов к трактовке содержания бюджетной политики используются в настоящее время, поскольку являются отражением сложившихся подходов к ее разработке и реализации, применяемых в той или иной стране.

При этом с учетом современных вызовов, стоящих перед правительством в государственном секторе, все большее внимание уделяется программному подходу, являющемуся важным условием перехода от «управления ресурсами» к «управлению результатами».

Анализ процесса разработки бюджетной политики как программы позволил определить задачи, стоящие перед правительством в XXI веке в ходе данного процесса, и сформулировать их в качестве вопросов, которые, в зависимости от их соотношения с классическими функциями государственных финансов, были разделены на:

1) Базовые вопросы:

- Как распределить ресурсы между частным и государственным секторами с учетом отраслевого и территориального аспектов?
- Как решить проблемы социально-экономического неравенства?
- Как обеспечить финансовую стабильность?

2) Специфические вопросы:

- Как обеспечить ориентацию бюджетной политики на цели государства с учетом приоритетов общества?
- Как обеспечить координацию бюджетной и денежно-кредитной политик?
- Какой социально-экономический эффект будут иметь решения правительства при реализации коммуникативного канала бюджетной политики?

Расширение перечня вопросов, затрагиваемых в рамках современной бюджетной политики, свидетельствует об усилении ее роли в обеспечении достижения целей государственной политики. То, как правительство отвечает на указанные вопросы, определяет его подходы к разработке и реализации бюджетной политики.

Анализ эволюции этих подходов в разрезе экономических теорий, для которых они характерны, начиная с кейнсианства и заканчивая теорией нового государственного финансового управления и теорией надлежащего управления бюджетом, позволил сделать вывод о двухкомпонентном характере бюджетной политики, предполагающем разделение подходов к ее разработке и реализации на две группы: 1) базовые, представляющие собой неотъемлемые требования к бюджетной политике современного государства независимо от господствующей экономической теории и фазы экономического цикла; 2) производные, которые возникают в ответ на вызовы, стоящие перед правительством, а также в зависимости от общего подхода к государственному

управлению на каждом этапе исторического развития, то есть изменяющиеся конъюнктурно.

В целях эффективной реализации на практике указанных подходов, с учетом современных глобальных вызовов и рисков, сформулированы принципы бюджетной политики, исходя из научно обоснованных предпосылок неопрагматизма, приведенные в таблице 2.

Таблица 2 – Принципы бюджетной политики исходя из научно обоснованных предпосылок неопрагматизма

Принцип	Содержательная характеристика	Элементы бюджетной политики, на трансформацию которых оказывает влияние принцип
1	2	3
Практико-ориентированный подход к анализу бюджетной политики	Снижение роли теоретического осмысления содержания бюджетной политики, ее параметров. Смещение акцента с определения функций, ориентиров бюджетной политики на определение подходов к ее разработке и реализации, практических алгоритмов действий правительства и т. п.	Цели, задачи, меры
Увязка целеполагания бюджетной и государственной политик	Приоритет целей бюджетной политики, увязанных с целями государственной политики, перед уникальными целями. Цели и задачи бюджетной политики определяются целями государственной политики (национальными целями, приоритетами социально-экономического развития страны) и направлены на обеспечение их достижения	Цели
Разработка и реализация бюджетной политики исходя из ориентации на эффективное достижение ее целей	Отсутствие формализованных требований, характеризующих целевой набор задач и мер бюджетной политики. Приоритетным является вариант бюджетной политики, обеспечивающий эффективное достижение ее целей	Задачи, меры
Ситуативный подход к разработке бюджетной политики	Отсутствие единственно верной концепции бюджетной политики. Каждый набор задач и мер бюджетной политики актуален для конкретного сочетания условий внешней и внутренней среды в рамках соответствующей национальной экономики в определенный временной промежуток	Задачи, меры

Продолжение таблицы 2

1	2	3
Правовая определенность действий в ходе разработки бюджетной политики	Процедура разработки бюджетной политики регламентирована по аналогии с процедурой формирования бюджета. Набор задач и мер бюджетной политики, нацеленных на достижение ее установленных целей, должен формироваться не хаотично в результате субъективных решений, а обоснованно	Задачи, меры
Актуализация параметров бюджетной политики с учетом факторов среды	Регулярное, но вместе с тем последовательное уточнение параметров бюджетной политики на основании как меняющихся условий внешней среды, так и практических итогов ее реализации в предыдущих периодах	Меры
Гибкость мер бюджетной политики при достижении ее целей и задач	Набор мер бюджетной политики и используемых при их реализации инструментов управления бюджетом не может быть постоянным, должен корректироваться с учетом современных вызовов и рисков	Меры

Источник: составлено автором.

Внедрение приведенных принципов в практику разработки и реализации бюджетной политики позволит адаптировать ее к изменениям условий социально-экономического развития страны и стать залогом достижения целей бюджетной политики на средне- и долгосрочную перспективу.

Вторая группа вопросов связана с определением совокупности долгосрочных трендов трансформации бюджетной политики, отражающих изменение концептуальных, методологических и практических подходов к ее разработке и реализации, обусловленных влиянием выявленных и систематизированных существенных факторов.

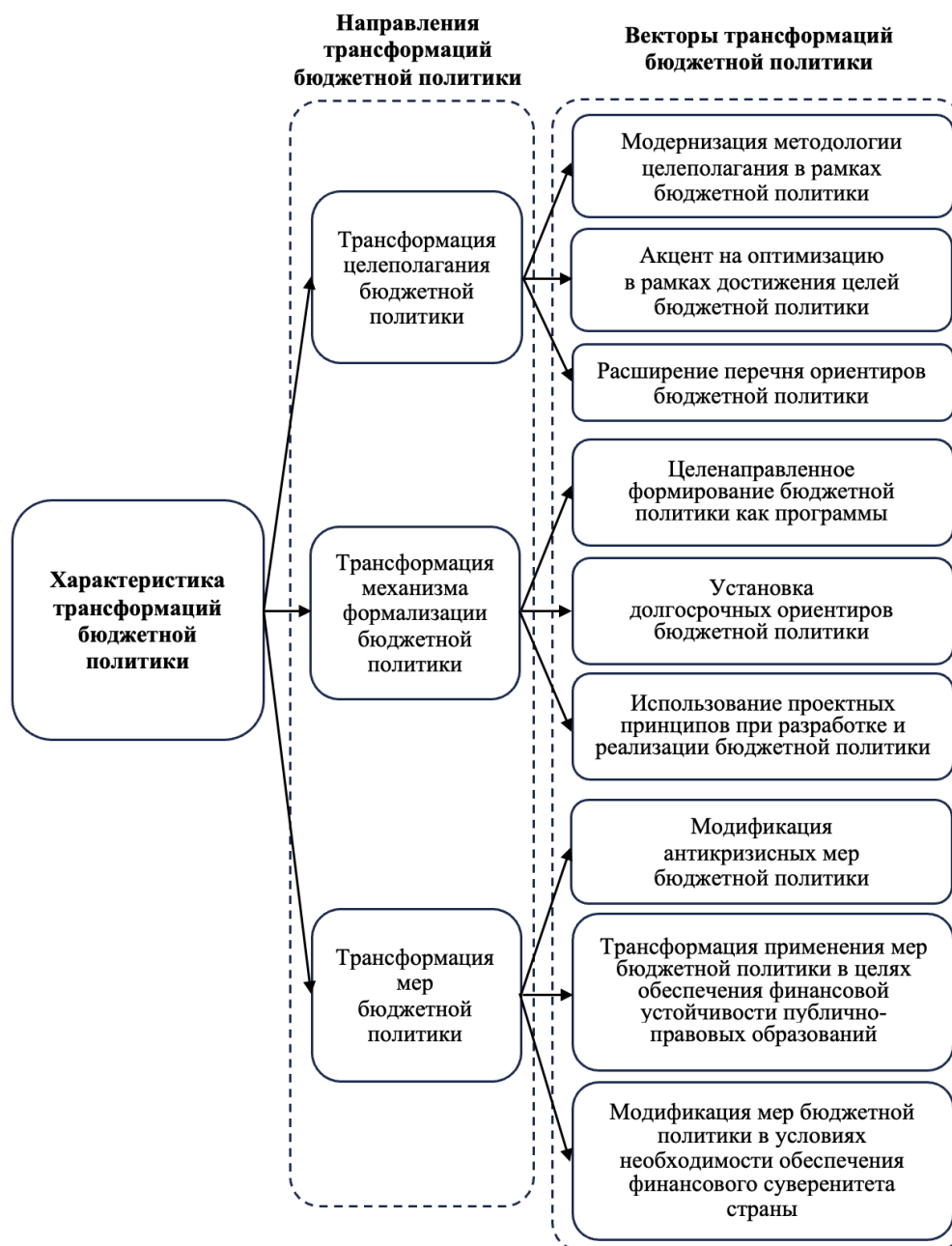
Проведенный в диссертации анализ особенностей разработки и реализации бюджетной политики в мировой практике позволил выделить факторы, оказывающие наиболее существенное влияние на ее характер с учетом трансформации на рубеже XX и XXI веков, которые приведены в таблице 3.

Таблица 3 – Трансформация влияния факторов на бюджетную политику на рубеже XX-XXI веков

Фактор	Характер и содержание влияния на бюджетную политику	
	XX век	XXI век
Фаза экономического цикла	<i>Прямое:</i> определяет цели и задачи бюджетной политики, характер воздействия на национальную экономику	<i>Косвенное:</i> определяет макроэкономические условия применения мер бюджетной политики, учитывается при определении параметров таких мер в условиях перехода к новой нормальности
Демографические факторы	<i>Косвенное:</i> определяют количественные требования к управлению бюджетом, обеспечение сбалансированности которого выступает целью бюджетной политики	<i>Прямое:</i> определяют необходимость внедрения новых механизмов финансового обеспечения расходных обязательств по стимулированию рождаемости и обеспечению качества жизни пенсионеров
Социальные факторы	<i>Прямое:</i> формирование полноценной системы государственного социального обеспечения расширило перечень целей бюджетной политики, а также привело к постановке ее новых задач	<i>Прямое:</i> внедрение инструментов участия населения в принятии решений в сфере государственных финансов, пересмотр распределения ответственности в рамках системы государственного социального обеспечения, формирование нового общественного договора обуславливают трансформацию действующей системы целеполагания бюджетной политики
Геополитические факторы	<i>Прямое:</i> адаптация целей и задач бюджетной политики к условиям ведения военных конфликтов мирового масштаба	<i>Прямое:</i> адаптация целей и задач бюджетной политики к условиям деглобализации и санкционных ограничений
Научно-технический прогресс	<i>Прямое:</i> реализация мер бюджетной политики, стимулирующих развитие приоритетных отраслей экономики	
Цифровизация экономики и государственного управления	—	<i>Прямое:</i> расширение перечня задач бюджетной политики, трансформация процедур разработки и реализации ее мер
Ресурсный потенциал	<i>Прямое:</i> определение задач бюджетной политики в части нивелирования вызовов, обусловленных низким ресурсным потенциалом или его существенным изменением	<i>Косвенное:</i> учет при определении параметров мер бюджетной политики
Формат определения и достижения целей государственной политики	<i>Косвенное:</i> учет приоритетов общества при формировании бюджета	<i>Прямое:</i> совокупность целей государственной политики определяет систему целеполагания бюджетной политики

Источник: составлено автором.

Влияние выявленных факторов на бюджетную политику в течение рассмотренного временного промежутка не являлось постоянным, при переходе от XX века к XXI веку зачастую изменялось с прямого на косвенное и наоборот. Данная особенность определила трансформации бюджетной политики, которые проявляются не как целенаправленный процесс, а как сочетание отдельных векторов, отражающих направления ключевых изменений подходов к разработке и реализации бюджетной политики на ближайшие десятилетия. Исходя из их роли в общих трансформациях бюджетной политики указанные векторы могут быть сгруппированы в три направления трансформации концептуальных, методологических и практических подходов к ее разработке и реализации, представленные на рисунке 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Векторы трансформаций бюджетной политики в современных условиях

Указанная совокупность трансформаций с учетом применения неопрагматического подхода к бюджетной политике позволяет определить актуальные направления ее развития в конкретной стране, в том числе в России.

Третья группа вопросов связана с формированием алгоритма разработки бюджетной политики с методическими подходами к определению целей, задач и мер бюджетной политики и уточнению правовой регламентации данного процесса.

Анализ российской практики разработки и реализации бюджетной политики, а также оценка ее эффектов показали, что по ряду направлений наша страна в настоящее время проходит изменения, свойственные для передовой части мирового сообщества еще на рубеже XX-XXI веков. Вместе с тем большинство глобальных векторов трансформаций бюджетной политики в той или иной степени характерны для Российской Федерации. Результаты проведенного анализа приведены в таблице 4.

Таблица 4 – Проявление глобальных векторов трансформации бюджетной политики в Российской Федерации

Глобальный вектор трансформации бюджетной политики	Проявление в рамках бюджетной политики Российской Федерации	Степень соответствия трансформации бюджетной политики Российской Федерации глобальным векторам
1	2	3
Модернизация методологии целеполагания в рамках бюджетной политики	Переход от обеспечивающих (промежуточных) целей бюджетной политики к декомпозиции целей государственной политики до различных элементов бюджетной политики	<i>Частично соответствует:</i> полноценной реализации данного глобального вектора препятствует недостаточная формализация целеполагания бюджетной политики Российской Федерации
Акцент на оптимизацию в рамках достижения целей бюджетной политики	Смещение акцента с достижения максимальных результатов в отдельных сферах на сбалансированное достижение запланированных результатов во всех сферах за счет приоритизации бюджетных расходов	<i>Частично соответствует:</i> данный вектор соответствует положениям ключевых документов, регламентирующих элементы бюджетной политики Российской Федерации, и реализуется на практике. При этом использование секвестирования не позволяет в полной мере воспользоваться преимуществами передовых инструментов оптимизации бюджетных расходов

Продолжение таблицы 4

1	2	3
Расширение перечня ориентиров бюджетной политики	Постепенное внедрение ESG-повестки при определении ориентиров бюджетной политики	<i>Частично соответствует:</i> механизм учета расширяющегося перечня ориентиров бюджетной политики в рамках бюджетных программ и проектов предусмотрен, однако, в условиях внешнего санкционного давления данный вектор имеет на практике второстепенное значение
Целенаправленное формирование бюджетной политики как программы	Отсутствует	<i>Не соответствует</i>
Установка долгосрочных ориентиров бюджетной политики	Количественная оценка ключевых параметров федерального бюджета, а также «потолков» расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации и национальных проектов на долгосрочный период	<i>Частично соответствует:</i> механизмы установки долгосрочных количественных ориентиров бюджетной политики Российской Федерации регламентированы и активно реализуются на практике, однако, качественным аспектам не уделяется должного внимания
Использование проектных принципов при разработке и реализации бюджетной политики	– Использование критериев уникальности результатов, срочности достижения, ограниченности и взаимосвязи ресурсов при планировании использования бюджетных средств – Включение элементов бюджетной политики в проектные направления деятельности правительства, в том числе «безденежные»	<i>Частично соответствует:</i> реализация мер бюджетной политики, отнесенных к проектным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации, преимущественно соответствует международным стандартам проектного управления. Вместе с тем не все меры бюджетной политики разрабатываются и реализуются в рамках инструментов программно-целевого и проектного управления
Модификация антикризисных мер бюджетной политики	Перечень антикризисных мер бюджетной политики принимает скоординированный характер и утверждается в рамках единого плана	<i>Частично соответствует:</i> несмотря на формализацию антикризисных мер в рамках единого плана, правила его разработки и реализации не были нормативно закреплены
Трансформация применения мер бюджетной политики в целях обеспечения финансовой устойчивости публично-правовых образований	Консервативный характер мер бюджетной политики, приоритет обеспечения финансовой устойчивости после преодоления макроэкономических шоков	<i>Частично соответствует:</i> в условиях ограничений выхода на мировые рынки капитала фактическая реализация данного вектора в России имеет консервативный характер и преимущественно не соответствует реализации в большинстве развитых стран

Продолжение таблицы 4

1	2	3
Модификация мер бюджетной политики в условиях необходимости обеспечения финансового суверенитета страны	Бюджетное стимулирование мероприятий по сокращению зависимости от иностранных технологий, мировых рынков товаров и ресурсов	<i>Соответствует:</i> в условиях внешнего санкционного давления российская практика является примером ускоренного перехода к обеспечению финансового суверенитета

Источник: составлено автором.

Исследование действующих процедур формализации бюджетной политики, а также их эволюции в современной истории России показало следующие недостатки:

– Низкая степень формализации элементов бюджетной политики (цели, задачи и меры), усложняющая ее реализацию и оценку результатов.

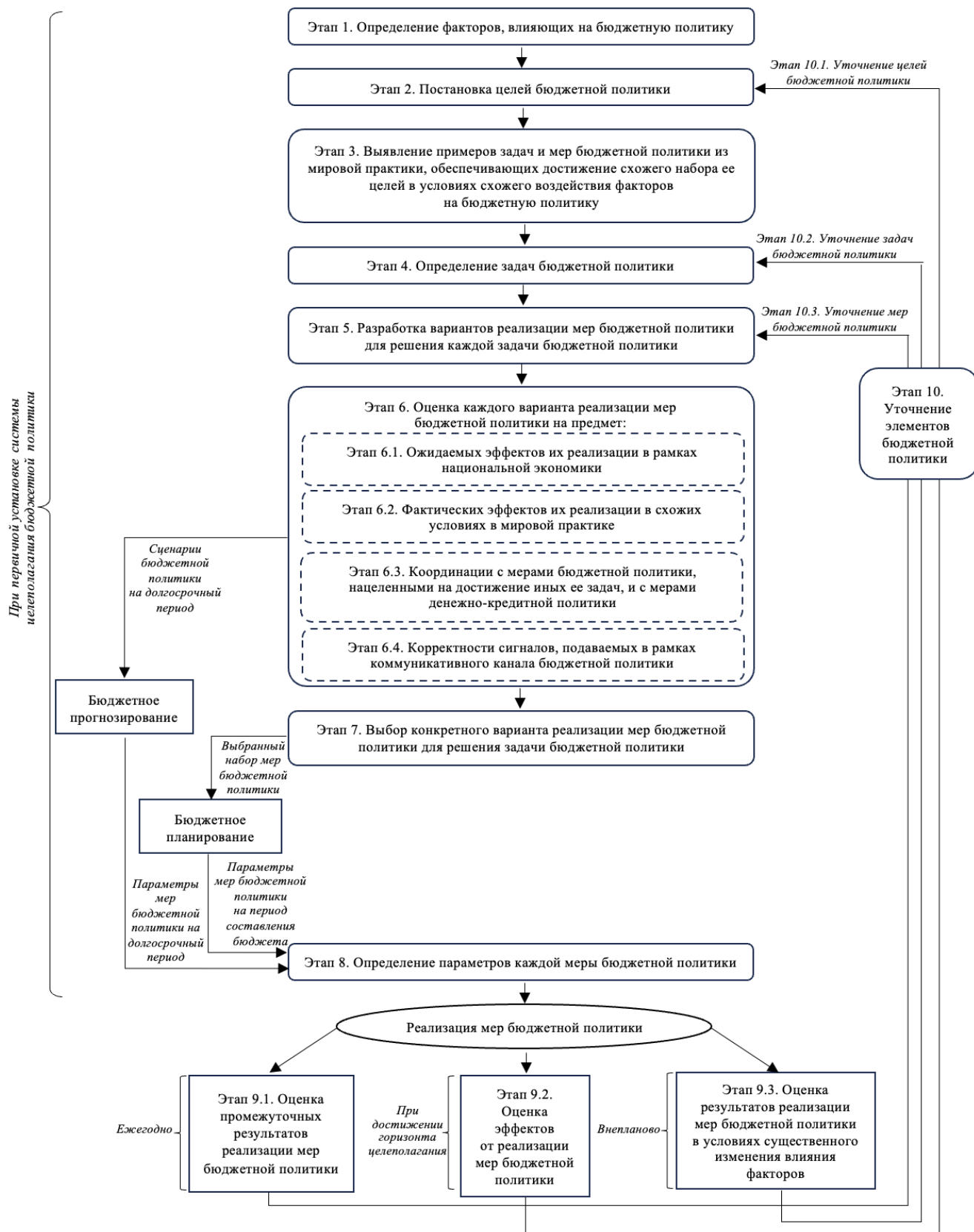
– Несоответствие элементов целеполагания бюджетной политики современным требованиям к целям и задачам, проявляющееся в: несоответствии критериям SMART; изменчивости подходов к их разработке; сложности прослеживания преемственности на протяжении ряда лет, что затрудняет декомпозицию таких элементов до конкретных мер.

– Низкая степень фактической увязки мер бюджетной политики с целями государственной политики.

– Отсутствие регламентации процедур разработки бюджетной политики, как это предусмотрено для процесса составления проекта федерального бюджета, в связи с чем фактические подходы к ее разработке и реализации определяются хаотично.

Необходимость устранения указанных недостатков определила важность формирования алгоритма разработки правительством бюджетной политики, соответствующего ее современным принципам, сформулированным в ходе нашего исследования.

Последовательность шагов субъектов бюджетной политики схематично изображена на рисунке 2. Описанный алгоритм должен стать основой для обоснованного и отвечающего современным вызовам процесса разработки и реализации бюджетной политики.



Источник: составлено автором.

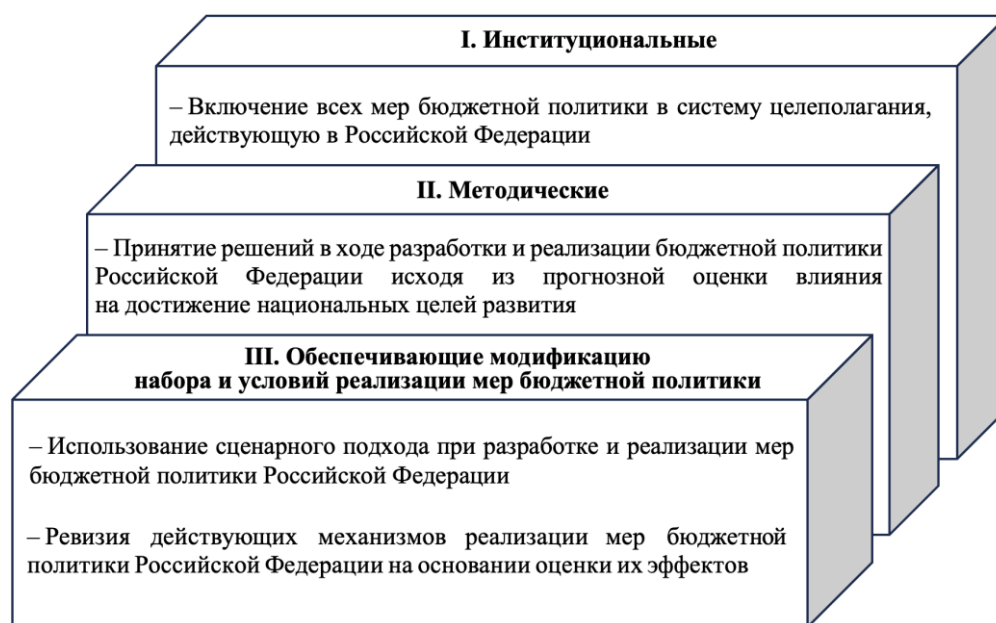
Рисунок 2 – Алгоритм разработки правительством бюджетной политики

Результатом регламентированного процесса разработки бюджетной политики является ее формализация в виде документа, отвечающего требованиям программного

подхода к определению содержания бюджетной политики. В этой связи ключевые положения такого документа, содержащие основные сведения о целях, задачах и мерах бюджетной политики, могут быть отражены в составе государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Подобный формат формализации позволит совместить нормативное закрепление элементов бюджетной политики Российской Федерации с возможностями гибкого управления ими и оперативного мониторинга.

Четвертая группа вопросов связана с обоснованием комплекса методических и организационно-правовых рекомендаций по модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации на основе выявленных факторов и трендов ее трансформации.

Апробация предложенного алгоритма разработки правительством бюджетной политики в отношении Российской Федерации определила необходимость модернизации ее мер, направления которой приведены на рисунке 3.



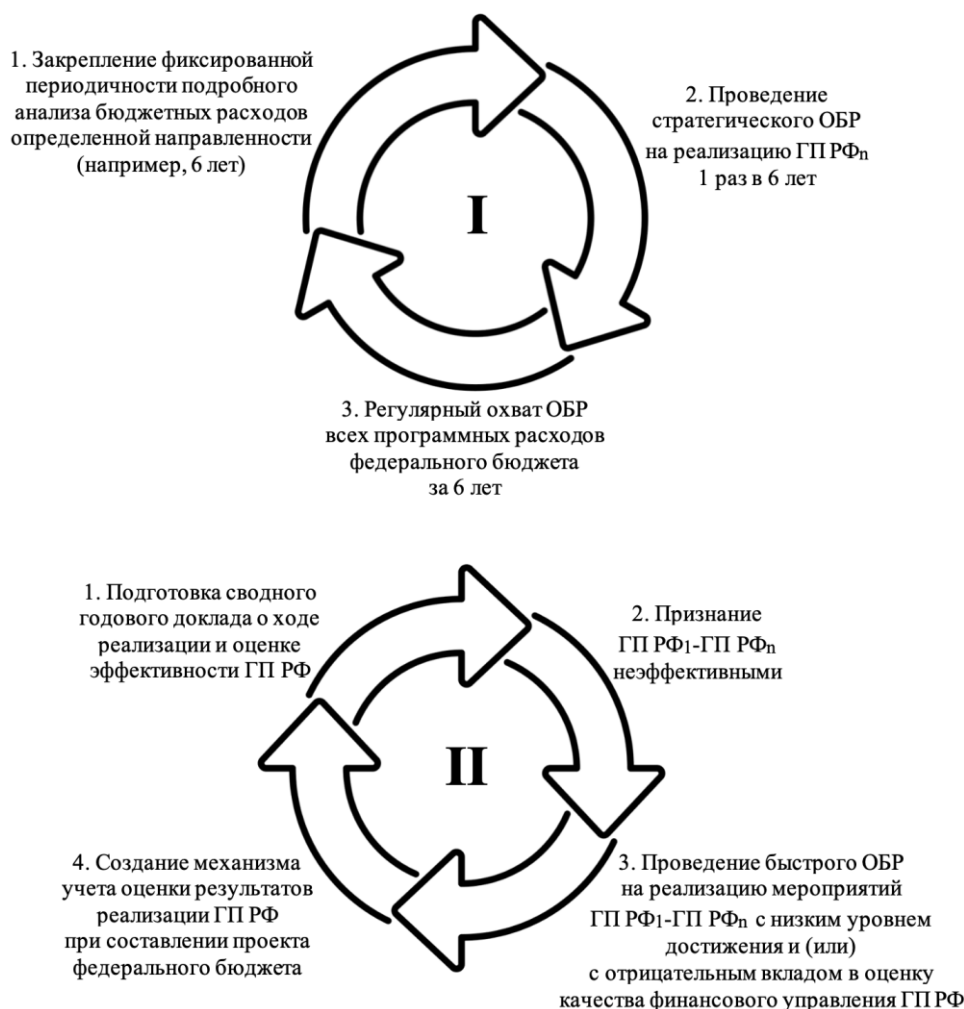
Источник: составлено автором.

Рисунок 3 – Направления модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации с учетом ее современных трансформаций

Предложенные направления затрагивают все аспекты разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации. Механизмы их практической реализации на примере отдельных инструментов управления бюджетом принимают следующую формализацию:

1) Включение всех мер бюджетной политики в систему целеполагания, действующую в Российской Федерации.

В целях полноценной интеграции обзоров бюджетных расходов (далее – ОБР) в систему национального целеполагания предложено включить их проведение в государственные программы Российской Федерации (далее – государственные программы), которые в соответствии с новой системой управления являются системой документов, отражающих развитие определенной отрасли. Обзорам подлежат мероприятия (результаты) структурных элементов государственных программ, показавших наименьшую эффективность в ходе подготовки сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ. Предлагаемая модель проведения обзоров бюджетных расходов приведена на рисунке 4.



Под стратегическим ОБР понимается обзор, предполагающий детальный и всесторонний анализ объекта, направленный на выработку концептуальных предложений по изменению подходов к формированию и использованию бюджетных ассигнований в соответствующей сфере, включая внесение изменений в нормативную правовую базу (при необходимости);

под быстрым ОБР понимается обзор, предполагающий обобщенный анализ объекта, направленный на определение причин выявленных проблем и путей их решения в целях принятия соответствующих бюджетных решений при составлении очередного проекта федерального бюджета; ГП РФ – государственная программа Российской Федерации.

Источник: составлено автором.

Рисунок 4 – Модель проведения обзоров бюджетных расходов в рамках системы целеполагания, действующей в Российской Федерации

2) Принятие решений в ходе разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации исходя из прогнозной оценки влияния на достижение национальных целей развития.

По итогам реформы системы обоснований бюджетных ассигнований по расходам федерального бюджета (далее – ОБАС), проведенной в 2025 году, был обеспечен переход к планированию средств федерального бюджета в разрезе мероприятий (результатов) структурных элементов государственных программ за счет формирования сводов ОБАС и единых сводов ОБАС, обеспечивающих объединение ОБАС в рамках единого документа для каждого мероприятия (результата). Вместе с тем это не устранило выявленный в ходе исследования разрыв целеполагания при декомпозиции показателей структурных элементов государственных программ до их мероприятий (результатов).

В этой связи предложено при формировании единых сводов ОБАС осуществлять расчет влияния мероприятия (результата) на достижение показателей структурного элемента государственной программы с отражением соответствующей информации в указанном документе. В результате решения о включении соответствующего направления расходования средств в проект федерального бюджета будут приниматься не только исходя из достаточности объема финансового обеспечения для достижения плановых значений мероприятий (результатов), но и на основании их вклада в достижение показателей, значимых для социально-экономического развития страны.

3) Использование сценарного подхода при разработке и реализации мер бюджетной политики Российской Федерации.

Несмотря на внедрение сценарного подхода в макроэкономическое прогнозирование, результаты которого используются при определении общих параметров федерального бюджета, меры государственной политики Российской Федерации до сих пор планируются в рамках одного усредненного сценария. Отсутствие учета вариативности влияния внешних факторов на развитие определенной отрасли экономики приводит к постоянному пересмотру системы целеполагания государственных программ и регулярному занижению плановых значений показателей с учетом реализовавшихся рисков, что порождает необходимость постоянного уточнения параметров соответствующих мер бюджетной политики.

В связи с этим предложено внедрить в национальную систему целеполагания консервативный сценарий, предполагающий планирование результатов реализации мероприятий правительства исходя из допущения возможности наступления кризисного

состояния экономики страны. Исходя из разработанных сценариев достижения национальных целей развития также необходимо планировать систему целеполагания бюджетной политики, определять параметры ее задач и мер для каждого сценария.

4) Ревизия действующих механизмов реализации мер бюджетной политики Российской Федерации на основании оценки их эффектов.

В настоящее время выделяются недостатки реализации мер бюджетной политики в рамках антикризисных планов действий Правительства Российской Федерации, не имеющих регламентированного порядка разработки, реализации и мониторинга. В целях устранения указанных недостатков предложено реформатировать документы, содержащие антикризисные меры бюджетной политики, в комплексную государственную программу (с сохранением указанного подхода для будущих антикризисных программ правительства) с включением предусмотренных ими мероприятий в отраслевые государственные программы и отражением в составе новой «антикризисной» программы аналитически.

Подобный подход обеспечит стабильную реализацию антикризисных мер бюджетной политики в рамках существующего правового и методического поля, предоставит возможности для осуществления оперативного мониторинга и оценки результатов их реализации.

III Заключение

В рамках исследования сформулирована и доказана оригинальная гипотеза, отражающая динамику изменений концептуальных подходов к трактовке роли и содержания бюджетной политики в конце XX века и в XXI веке. В результате выявлены качественно новые характеристики научного подхода к разработке и реализации бюджетной политики на основе применения предпосылок неопрагматизма к определению ее содержания и роли.

Выявленные и систематизированные в ходе исследования существенные факторы, оказывающие влияние на разработку бюджетной политики, позволили определить долгосрочные тренды трансформации бюджетной политики, представляющие собой совокупность векторов, которые были сгруппированы в направления трансформации в части целеполагания, механизма формализации и набора мер бюджетной политики.

По итогам проведенного анализа особенностей разработки и реализации современной бюджетной политики Российской Федерации и оценки ее эффектов были

определены недостатки действующих в настоящее время подходов, в целях устранения которых предложен алгоритм разработки бюджетной политики на основе разработанного методического подхода к определению целей, задач и мер бюджетной политики на основе теории неопрагматизма.

В рамках апробации предложенного алгоритма сформулированы и обоснованы рекомендации по модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации, практическая реализация которых обеспечит ее адаптацию к меняющемуся влиянию факторов с учетом выявленных трендов трансформации.

IV Список работ, опубликованных по теме диссертации

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

1. Бондаренко, Н.О. Анализ использования бюджетных правил при обеспечении финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации / Н.О. Бондаренко // Финансовая жизнь. – 2023. – № 4. – С. 21-27. – ISSN 2218-4708.
2. Бондаренко, Н.О. Совершенствование российской модели программно-целевого бюджетирования с учетом советского опыта / Н.О. Бондаренко // Финансовая жизнь. – 2024. – № 2. – С. 65-69. – ISSN 2218-4708.
3. Бондаренко, Н.О. Модификация инструментов бюджетной политики в условиях ее современных трансформаций / Н.О. Бондаренко // Финансовая жизнь. – 2025. – № 2. – С. 51-55. – ISSN 2218-4708.
4. Бондаренко, Н.О. Перспективы создания альтернативных бирж драгоценных металлов в условиях геополитической напряженности / Н.О. Бондаренко // Вестник Академии знаний. – 2025. – № 6 (71). – С. 785-789. – ISSN 2304-6139.
5. Бондаренко, Н.О. Трансформация концептуальных подходов к разработке и реализации бюджетной политики в условиях современных вызовов / Н.О. Бондаренко // ФИНАНСЫ. – 2026. – № 4. – С. 44-50. – ISSN 0869-446X.
6. Бондаренко, Н.О. Модернизация методических подходов к разработке и реализации современной бюджетной политики / Н.О. Бондаренко // Экономика. Налоги. Право. – 2026. – № 3. Том 19. – С. 173-181. – ISSN 1999-849X.