

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

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Соляникова Светлана Петровна,
кандидат экономических наук, доцент

Москва – 2026

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Методологические основы разработки и реализации бюджетной политики.....	13
1.1 Современные подходы к определению роли и содержания бюджетной политики.....	13
1.2 Основные векторы трансформации бюджетной политики в современных условиях	41
Глава 2 Характеристика методологических основ разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации.....	64
2.1 Институциональные основы разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации.....	64
2.2 Оценка эффектов бюджетной политики Российской Федерации.....	91
Глава 3 Основные направления модернизации бюджетной политики Российской Федерации с учетом современных вызовов	117
3.1 Алгоритм разработки бюджетной политики Российской Федерации.	117
3.2 Рекомендации по модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации	134
Заключение	157
Список литературы	164
Приложение А Трансформация роли и содержания бюджетной политики .	195
Приложение Б Эволюция бюджетной политики Российской Федерации	201
Приложение В Подходы к определению мультипликатора государственных расходов в полной его форме.....	212

Введение

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 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 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 Минфина России. 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 учебном процессе 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) 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.

Глава 1

Методологические основы разработки и реализации бюджетной политики

1.1 Современные подходы к определению роли и содержания бюджетной политики

Несмотря на активную дискуссию о подходах к реализации бюджетной политики в условиях меняющихся факторов макросреды, которая идет в последние годы по всему миру, в научной сфере, особенно в отечественной науке, до сих пор отсутствует единый подход к определению содержания данного понятия.

Одним из базовых определений бюджетной политики, используемых на международном уровне, является определение, зафиксированное в британо-американской универсальной энциклопедии «Британика», согласно которому бюджетной политикой (от англ. «fiscal policy» и «budgetary policy») является совокупность расходных программ и мер налоговой политики, реализуемых правительством в координации с денежно-кредитной политикой для достижения целей экономической политики, в том числе полной занятости, высоких темпов экономического роста и ценовой стабильности [155]. Однако несмотря на то, что данный подход к определению бюджетной политики отражает ее место в системе государственного управления, он, по нашему мнению, не раскрывает суть детерминируемого понятия, лишь отражая основные его инструментальные проявления.

Примечание – В рамках настоящей работы понятия «бюджетная политика» и «фискальная политика» были приняты как взаимозаменяемые в связи с особенностями перевода с английского языка. В Кембриджском словаре английского языка понятия «fiscal policy» и «budgetary policy» рассматриваются как полные синонимы [164].

Также распространенное определение бюджетной политики изложено в Оксфордском словаре финансов и банковского дела и представляет ее как

«использование государственных расходов и налогообложения для влияния на макроэкономические условия» [196].

Аналогичный подход к определению исследуемого понятия характерен и для документов Международного валютного фонда: «фискальная политика – это использование государственных расходов и налогообложения для влияния на экономику в виде содействия устойчивому ее росту и сокращению уровня бедности» [181].

Значительному теоретическому осмыслению подходы к разработке и реализации бюджетной политики были подвергнуты в работах экспертов Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР). При этом наблюдается тенденция возврата к разъяснению базовых понятий на фоне перехода к анализу все более сложных финансовых концепций. Так, в регулярно издаваемом докладе «Government at a Glance» 2021 года бюджетная политика трактуется как «принимаемые правительством решения в отношении: 1) социально-экономических проблем в стране; 2) того, как эти проблемы будут решаться при помощи управления совокупными доходами и расходами» [177]. Стоит отдельно отметить, что для описания характеризованного понятия экспертами ОЭСР не используются традиционно применяемые термины, такие как «бюджет», «государственные финансовые ресурсы», «налогообложение» и прочие. Это в первую очередь обусловлено пониманием трансформационных процессов, происходящих в государственном секторе и связанных с механизмами реализации бюджетной политики. Например, новым каналом передачи фискального импульса национальной экономике, наравне с государственным бюджетом, становятся бюджеты и инвестиционные программы квазигосударственных организаций, государственных корпораций и институтов развития.

Результаты проведенного нами анализа научных публикаций отечественных и зарубежных авторов в сфере государственных финансов в целом и реализации бюджетной политики в частности позволяют выделить ряд теоретических подходов к определению содержания исследуемого

понятия, используемых в настоящее время, а также выделить основные причины, обусловившие, на наш взгляд, 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	Представители
1	2	3	4
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	С.Л. Брю, К.Р. Макконел, Е.В. Афонина, И.Ю. Беляева, А.Г. Грязнова, А.В. Литвиненко, В.А. Мальцев, А.Д. Мурзатаева, Ф.И. Ниналалова, В.А. Слепов, А.Ю. Чалова, Ю.И. Чуньков
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	О. Бланшар, Д.А. Антипин, О.В. Антипина, С.В. Барулин, Ю.С. Долганова, Г.Г. Забнина, Л.М. Исаева, Т.М. Ковалева, А.С. Нечаев, И.И. Сорокин, А.Н. Трошин

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
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	С.П. Соляникова, И.Д. Раковский, Н.М. Сабитова

Источник: составлено автором по материалам [68; 69; 70; 71; 72; 75; 78; 80; 82; 84; 85; 93; 96; 110; 111; 114; 119; 121; 123; 125; 148; 150].

Как следует из содержания таблицы 1, выявленные подходы предусматривают использование единого набора акцидентных свойств бюджетной политики: определение правительства в качестве субъекта; использование налогов, бюджетных расходов, государственных заимствований и т.д. в качестве инструментов воздействия; нацеленность на решение социально-экономических проблем и реализацию иных функций государства. При этом субстанциальные характеристики бюджетной политики в рассмотренных определениях, такие как форма разработки и реализации, период формирования, механизм осуществления и другие, различаются, что и позволило нам выделить соответствующие подходы.

Так, в рамках *процессного подхода*, наиболее распространенного в отечественной науке, бюджетная политика связана с процессом соблюдения процедур составления и исполнения бюджета, производимому непрерывно и повторяющемуся из года в год. Подобная трактовка термина «бюджетная политика» основывается на тех же предпосылках, что и определение бюджетного процесса [2], в результате чего бюджетная политика может быть рассмотрена как та составляющая бюджетного процесса, за реализацию которой отвечают органы исполнительной власти, что в современных условиях уже недостаточно для реализации функций и решений

стратегических задач современного государства. Данный подход в наибольшей мере соответствует классической теории государственных финансов, предусматривающей «управление ресурсами», в результате чего основной задачей государства в рамках бюджетной политики рассматривалась планомерная организация процесса выполнения им фискальных функций [79].

Дискреционный подход к определению бюджетной политики как совокупности мер и решений правительства связан с акцентом на рассмотрении дискреционного аспекта бюджетной политики, предусматривающего «ручное» управление экономическими процессами в условиях рецессии. Меры автоматической фискальной политики, в первую очередь встроенные регуляторы бюджетных отношений (бюджетные правила, прогрессивная шкала налогообложения и иные), в данном подходе уходят на второй план, так как выходят за рамки стандартного набора принимаемых органами власти мер и решений. При этом, учитывая использование инструментов с «ручным» управлением, согласно данному подходу в рамках бюджетной политики наибольшее внимание уделяется бюджетной тактике, направленной на достижение краткосрочных целей, так как достижение средне- и долгосрочных целей бюджетной политики в современных условиях, как свидетельствует отечественный и зарубежный опыт, во многом достигается посредством встроенных стабилизаторов.

Третьим, характерным для более поздних научных исследований содержания бюджетной политики, является программный подход. Рассматривая бюджетную политику как программу действий, в том числе долгосрочного характера, совокупность программных документов правительства, настоящий подход таким образом в большей степени характерен для теории государственных финансов, базирующейся на бюджетировании, ориентированном на результат. Понимание необходимости исходного формирования бюджетной политики не в разрезе обусловленных законодательством процедур, а в разрезе целей социально-экономического развития соответствующего публично-правового образования, долгосрочных

ориентиров такого развития является важным условием перехода от «управления ресурсами» к «управлению результатами». Данный переход стал необходимым условием для дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств, решения проблем «остаточного» бюджетного финансирования отдельных сфер и стимулирования сбалансированного социально-экономического развития. На основании указанного подхода нами будет проведен анализ разработки и реализации бюджетной политики в рамках настоящего исследования.

Стоит отметить, что все три представленных подхода к трактовке содержания бюджетной политики используются в научной литературе, поскольку являются отражением сложившихся подходов к ее разработке и реализации, применяемых в той или иной стране в настоящее время или в момент зарождения соответствующего теоретического подхода. Примеры реализации описанных подходов на практике представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Примеры практической реализации современных подходов к определению содержания бюджетной политики

Подход	Страна	Описание
1	2	3
Процессный	Россия	Основополагающий документ, отражающий содержание бюджетной политики, – основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период – разрабатывается ежегодно при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете в строгой увязке с соответствующим бюджетным циклом и отражает преимущественно вопросы управления бюджетом без прямой увязки целей государственной и бюджетной политики
	Норвегия	Бюджетная политика преимущественно ориентирована на обеспечение учета приоритетов в сфере управления рентой от сырьевых ресурсов при составлении и исполнении государственного бюджета, созданию системы взаимоувязанных целей и мер бюджетной политики уделяется ограниченное внимание

Продолжение таблицы 2

1	2	3
Дискреционный	Великобритания	Бюджетная политика определяется совокупностью бюджетных правил, утверждаемых парламентом в рамках Хартии бюджетной ответственности и устанавливающих количественные и качественные ориентиры управления государственными финансами. Указанный свод требований регулярно пересматривается и дополняется новыми правилами с учетом меняющихся условий разработки и реализации бюджетной политики
	Австрия	Бюджетная политика формализована в виде набора решений правительства по совершенствованию применения мер в области управления государственными финансами по наиболее проблемным вопросам в целях достижения соответствующих групп ориентиров, не увязанных между собой в единую систему целеполагания в рамках бюджетной политики
Программный	Канада	Бюджетная политика принимает форму документа о федеральном бюджете на соответствующий период, содержащего описание планируемых мер правительства в бюджетной сфере, сгруппированных в разрезе целей и задач государственного управления, а также определяемых с их учетом общих параметров бюджета
	Австралия	Документальным выражением бюджетной политики является план правительства, базирующийся на обзоре финансово-экономической ситуации в стране и заключающийся в описании основных характеристик бюджетных программ
	Германия	Бюджетная политика принимает фактическое выражение в узкоспециализированном документе – «бюджетном плане», который готовится для сопровождения рассмотрения проекта федерального бюджета республики и содержит в первую очередь описание бюджетных проектировок и основные характеристики планируемых к применению мер бюджетной политики в ответ на ключевые вызовы для национальной экономики

Источник: составлено автором по материалам [40; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 161].

Результаты проведенного анализа опыта разных стран свидетельствуют об отсутствии однозначного следования исключительно одному подходу к определению содержания бюджетной политики на практике. Так, в истории современной Канады, для которой, как показано в таблице 2, свойственно следование преимущественно программному подходу, отмечаются периоды использования дискреционного подхода в отношении содержания бюджетной политики. Например, бюджетная политика, проводимая Кабинетом министров Канады на рубеже XX-XXI веков, представляла собой набор разнонаправленных мер, выработанных по итогам проведения в 1994-1996 годах Программы обзора (Programme Review), и нацеленных в первую очередь на оперативное осуществление фискальной консолидации в условиях стремительного снижения бюджетной устойчивости [124].

Учитывая, что программный подход к определению содержания бюджетной политики в последние годы все чаще используется в теории и на практике, а также в большей степени соответствует критериям программно-целевого планирования, являющегося основой для эффективного управления развитием в рамках государственного аппарата, в рамках настоящего исследование представление бюджетной политики в качестве программы взаимоувязанных действий правительства, предусматривающих формирование и использование государственных финансовых ресурсов для достижения целей государственной политики, будет использоваться для дальнейшего анализа [188].

При этом содержание бюджетной политики в соответствии с указанным подходом предлагается рассмотреть автором через совокупность ее элементов и характеристик, представленную в таблице 3.

Приведенные в таблице 3 элементы бюджетной политики (цели, задачи и меры) создают систему декомпозиции верхнеуровневых ориентиров до конкретных действий субъектов, участвующих в реализации бюджетной политики, обеспечивая учет целей государственной политики при применении инструментов управления бюджетом в ходе реализации ее мер.

Таблица 3 – Параметры, характеризующие содержание бюджетной политики, и примеры их формализации в мировой практике

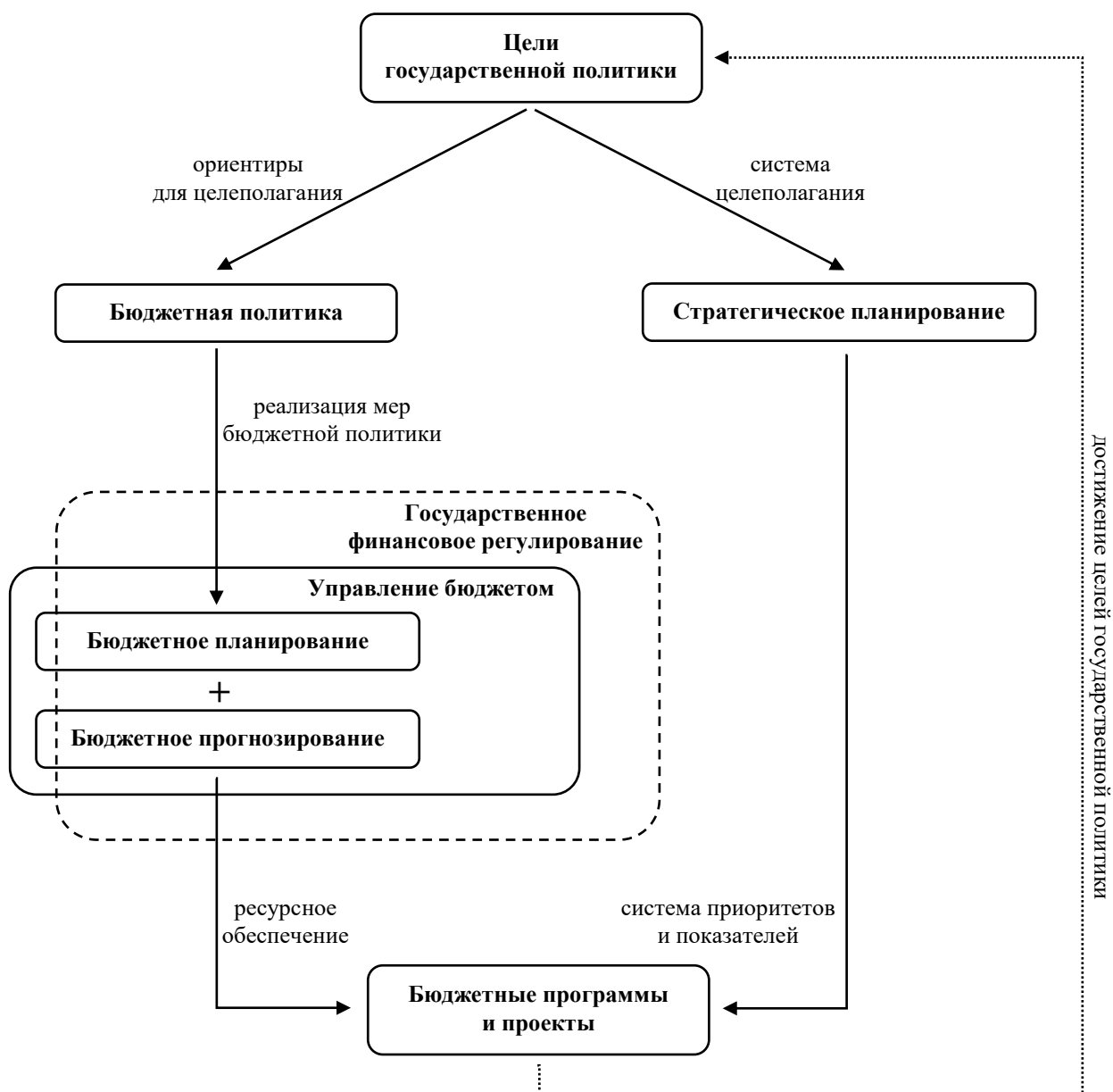
Параметр	Содержание параметра	Примеры формализации
1	2	3
Элементы бюджетной политики		
Цель	Состояние бюджетной системы страны, необходимое для обеспечения достижения целей государственной политики и на достижение которого направлена деятельность субъектов бюджетной политики	– Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы (Россия) – Обеспечение финансовой устойчивости правительства и восстановление дисциплины при осуществлении государственных расходов (Новая Зеландия) – Обеспечение долгосрочного экономического роста, создания рабочих мест и справедливого распределения доходов (Южно-Африканская Республика)
Задача	Конкретный результат, получение которого характеризует решение одной из проблем в ходе достижения соответствующей цели бюджетной политики	– Завершение полноценного внедрения программно-целевых методов управления в бюджетный процесс (Россия) – Долгосрочное сокращение государственного долга в реальном выражении (Австралия) – Расширение бюджетных инвестиций по четырем ключевым направлениям: повышение благосостояния уязвимых слоев населения, обеспечение структурной трансформации экономики, создание рабочих мест и укрепление условий для реализации функций государства (Южная Корея)
Мера	Конкретное действие по применению инструментов управления бюджетом, направленное на решение соответствующей задачи бюджетной политики	– Проведение обзоров бюджетных расходов – Применение «нулевого бюджетирования» – Включение ключевых параметров стратегического планирования в соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов – Установление порядка управления бюджетными инвестициями – Инвентаризация объектов имущества государственной казны

Продолжение таблицы 3

1	2	3
Институциональные характеристики бюджетной политики		
Субъект разработки бюджетной политики	Орган публичной власти, обеспечивающий разработку бюджетной политики и ответственный за учет ключевых приоритетов государства при определении ее целей	– Высший орган исполнительной власти (Федеральное Правительство Австралийского Союза, Правительство Российской Федерации, Кабинет министров Канады, Правительство Французской Республики) – Президент (Административно-бюджетное управление в составе администрации Президента США, Президент Бразилии)
Субъект реализации бюджетной политики	Орган публичной власти, обеспечивающий реализацию бюджетной политики и ответственный за достижение ее целей	– Финансовый орган (Департамент казначейства США, Департамент казначейства Австралии, Министерство финансов Российской Федерации, Департамент финансов Канады, Министерство экономики и финансов Франции, Министерство финансов Бразилии)
Границы бюджетной политики	Область использования мер правительства в рамках достижения целей и решения задач бюджетной политики	– Меры в области бюджетных доходов (включая налоговые меры и таможенно-тарифную политику) – Меры в области бюджетных расходов – Меры в области государственного долга – Меры в области социального обеспечения
Формат закрепления	Тип документа, в котором отражаются цели и задачи бюджетной политики	– Отдельный документ, являющийся основой для составления проекта бюджета (Бюджетный запрос Президента США к Конгрессу США, включающий послание президента и приоритеты бюджетной политики и бюджетных расходов (США), Доклад о бюджетной политике (Новая Зеландия) – Документ, входящий в состав материалов к проекту бюджета (Бюджетная статья № 1 «Бюджетная стратегия и обзор» (Австралия), Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период (Россия) – Официальное послание, объясняющее приоритеты бюджетной политики и меры, предусмотренные бюджетом (Бюджетный меморандум (Нидерланды), Бюджетное послание президента (Филиппины)

Источник: составлено автором по материалам [37; 80; 114; 119; 144; 152; 156; 157; 158; 171; 187; 192; 193].

Для уточнения понимания содержания и границ бюджетной политики, по нашему мнению, необходимо проанализировать ее взаимосвязь с другими основополагающими элементами управления государственными финансами и определить место в системе государственной политики. Результаты проведенного автором анализа представлены на рисунке 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Соотношение бюджетной политики и других элементов управления государственными финансами

Исходным понятием на схеме является государственная политика, цели которой определяют ориентиры целеполагания для бюджетной политики. При этом прямой транзит целей государственной политики на цели бюджетной политики редко осуществим на практике, поскольку цели государственной

политики (например, достижение определенной средней продолжительности жизни или сокращение смертности до конкретных количественных показателей) выходят за пределы сферы реализации бюджетной политики и полномочий государственного органа, ответственного за ее реализацию (как правило, финансового органа). Исключения в основном связаны с ситуацией, когда в условиях глубокого кризиса финансовой системы страны президентом, правительством, парламентом или иным органом, ответственным за национальное целеполагание, отдельные цели бюджетной политики устанавливаются как верхнеуровневые по своему значению цели государственной политики (например, связанные с оздоровлением государственных финансов). В большинстве же случаев цели бюджетной политики носят обеспечивающий характер для достижения целей государственной политики.

Цели бюджетной политики декомпозируются до задач, которые в соответствии с программным подходом к определению содержания бюджетной политики определяют систему конкретных мер бюджетной политики, каждая из которых будет реализовываться с применением совокупности инструментов управления бюджетом. Таким образом, механизмом практической формализации мер бюджетной политики является управление бюджетом, через элементы которого (в частности, бюджетное планирование и прогнозирование) обеспечивается учет комплекса мер, задач и, как следствие, целей бюджетной политики в бюджете публично-правового образования.

Реализация бюджетной политики в рамках управления бюджетом оказывает влияние на экономические субъекты, обеспечивая наравне с реализацией денежно-кредитной политики государственное финансовое регулирование [93]. При этом не каждый инструмент управления бюджетом в ходе реализации бюджетной политики оказывает непосредственное влияние на интересы экономических субъектов, находясь таким образом за рамками

государственного финансового регулирования (например, обзоры бюджетных расходов, среднесрочные потолки бюджетных расходов и др.).

Вместе с этим стоит отметить, что фактическое отражение в бюджете целей государственной политики осуществляется за счет производимой параллельно декомпозиции системы целеполагания в рамках стратегического планирования. При этом непосредственная увязка приоритетов и показателей и необходимых для их достижения мероприятий осуществляется, как правило, уже в программах и проектах, которые в рамках осуществления бюджетного планирования и прогнозирования в разрезе мероприятий в соответствии с концепцией программного бюджета увязываются с ресурсным обеспечением и обретают свое место в бюджете.

Таким образом, бюджетные программы и проекты являются инструментом координации бюджетной политики и стратегического планирования, обеспечивая ориентацию бюджета публично-правового образования на достижение целей государственной политики с одновременной увязкой целей, мероприятий и ресурсного обеспечения. В конечном итоге на достижение именно целей государственной политики направлена каждая бюджетная программа (бюджетный проект), являющаяся современной формой организации бюджетных отношений, возникающих в ходе использования государственных финансовых ресурсов в рамках управления бюджетом.

Примечание – Соотношение понятий «бюджетная программа» и «бюджетный проект» различается в зависимости от принятых в конкретной стране подходов к стратегическому и бюджетному планированию. В рамках настоящего исследования бюджетный проект рассматривается как часть бюджетной программы, объединяющая программные мероприятия, нацеленные на достижение уникальных результатов срочного характера в условиях ресурсных ограничений, в соответствии с принятым в России и ряде других стран практическим подходом.

Рассмотрев элементы и характеристики бюджетной политики, определяющие ее содержание, а также установив взаимосвязь рассматриваемого понятия с другими элементами управления государственными финансами, отражающую ее роль в современных условиях,

перейдем к анализу теоретических подходов к разработке и реализации бюджетной политики. Их фактическим выражением являются принципы бюджетной политики. При этом под принципом бюджетной политики в рамках настоящего исследования мы понимаем фундаментальное правило, которым руководствуются субъекты бюджетной политики при ее разработке и реализации и которое сформулировано для обеспечения достижения целей бюджетной политики.

Понимание принципов, лежащих в основе разработки и реализации бюджетной политики, позволяет выстраивать иерархию ее задач и мер, обеспечивающих достижение целей такой политики. Анализ научной литературы позволил систематизировать принципы бюджетной политики [71; 80; 100; 130; 160]:

1) *реалистичность (объективность, научная обоснованность)* – минимизация ошибок и необоснованных допущений, а также их последствий в рамках прогнозирования показателей социально-экономического развития в результате использования научно обоснованных подходов;

2) *определенность* – постановка конкретных целей, задач и мер бюджетной политики, а также их параметров;

3) *обязательность* – безусловное исполнение государством взятых на себя обязательств;

4) *согласованность* – координация действий субъектов бюджетной политики при ее разработке и реализации;

5) *многовариантность (сценарность)* – наличие различных сценариев реализации бюджетной политики с учетом возможного изменения влияния факторов внутренней и внешней среды;

6) *комплексность (композиция)* – меры бюджетной политики не должны противоречить иным мерам государственной экономической политики, а также должны быть синхронизированы с ними;

7) *преемственность (последовательность)* – нацеленность на достижение установленных целей бюджетной политики при переходе от одного бюджетного цикла к другому;

8) *измеримость* – нацеленность мер бюджетной политики на достижение конкретных измеримых результатов;

9) *инклюзивность* – учет мирового опыта и современных тенденций;

10) *нацеленность на фискальную консолидацию* – утверждение бюджета в качестве плана, предусматривающего соблюдение бюджетных правил и иных ограничений;

11) *нацеленность на увеличение бюджетных доходов* – обеспечение роста бюджетных доходов за счет стимулирования экономической активности;

12) *прозрачность (гласность, открытость)* – использование различных форм открытого общественного обсуждения элементов бюджетной политики в целях повышения доверия населения к ней.

Однако большинство из приведенных правил нельзя отнести исключительно к принципам бюджетной политики: часть из них представляют собой общие принципы управления бюджетом (например, принципы обязательности, нацеленности на фискальную консолидацию, нацеленности на увеличение бюджетных доходов), другие же являются лишь требованиями к отдельным элементам бюджетной политики (например, принципы определенности, измеримости, согласованности). Также стоит отметить, что принцип теряет свое значение, если он не реализуется на практике или не установлен в нормативной правовой базе или программных документах хотя бы в качестве целевой характеристики действий органов публичной власти в ходе разработки и реализации бюджетной политики. Подобная ситуация характерна для таких принципов, как многовариативность и преемственность, для существенного перечня стран мира.

Вместе с тем, учитывая, что в рамках настоящего исследования под принципами бюджетной политики мы понимаем свод фундаментальных

правил в соответствующей сфере, их целесообразно разрабатывать на основе единого научно обоснованного подхода. При этом важность ориентации указанных правил на обеспечение достижения целей бюджетной политики соответствует современному *прагматическому подходу* к определению содержания экономических явлений.

В соответствии с классическим прагматизмом (Ч. Пирс, У. Джеймс, Дж. Дьюи) критерием истины является полезность, а в основе выбора наиболее оптимального варианта действий – не оценка соответствия фундаментальным требованиям, а определение вероятности последствий различных сценариев и выбор в конечном счете того из них, который вероятнее всего разрешит исходную проблемную установку [73].

При этом современный этап развития прагматизма – неопрагматизм, свойственный для философских течений начиная с 1980-1990 годов – усиливает критику фундаментализма, отрицает существование устойчивых метафизических оснований, самостоятельной категории «истина». Учитывая расширение практики переноса подходов неопрагматизма на экономическую сферу (Г.В. Колодко [76; 184], Н.А. Назарбаев [132] и другие), рассмотрим, как его применение влияет на изменение акцентов и принципов бюджетной политики.

«Исходя из научно обоснованных предпосылок неопрагматизма, единственно верная концепция разработки и реализации бюджетной политики не может быть сформулирована, существует лишь набор положительных и отрицательных примеров («паттернов») использования ее мер для достижения заданных государством целей, характерных для конкретных условий внешней и внутренней среды. Таким образом, для формирования концептуальных подходов к современной бюджетной политике необходимым является изучение трансформации ее основополагающих принципов с течением времени, а также определение трендов ее разработки и реализации в текущих условиях с учетом опыта разных стран» [107].

Сформулированные автором на основе научно обоснованных предпосылок неопрагматизма принципы бюджетной политики с учетом современных глобальных вызовов и рисков представлены в таблице 4.

Таблица 4 – 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, как следствие, 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 4

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 по материалам [107].

Для обеспечения разработки и реализации бюджетной политики в соответствии с этими принципами важно понимать, в отношении каких элементов бюджетной политики тот или иной принцип предъявляет требования, обуславливающие трансформацию их практического выражения и применения. Результаты подобного соотнесения представлены в графе 3 таблицы 4.

Основываясь на неопрагматическом подходе к трактовке содержания бюджетной политики, уточним ее роль в обеспечении реализации функций государства, определив в этой связи перечень задач, стоящих перед правительством при разработке и реализации бюджетной политики как программы действий.

Широко распространенным в международной практике [166; 170; 176; 183] является подход, предполагающий отождествление задач бюджетной политики и функций государственных финансов, введенных Р. Масгрейвом в своем фундаментальном труде «Государственные финансы: теория и практика» [79]. При этом учитывая, что в оригинальном изложении

приведенная система функций была названа автором как фискальные функции, подобное отождествление можно считать обоснованным.

Исходя из указанной предпосылки, можно определить задачи, возникающие при разработке и реализации бюджетной политики в XXI веке, сформулировав их в качестве вопросов, стоящих перед правительством в ходе данных процессов:

1) Как распределить ресурсы между частным и государственным секторами с учетом отраслевого и территориального аспектов?

При поиске ответа на данный вопрос правительство в рамках своей программы действий определяет критерии и пропорции первичного распределения финансовых ресурсов между государственным и частным секторами, при этом делается это неразрывно с учетом отраслевых и территориальных приоритетов развития [172]. Ответ на указанный вопрос зависит от определяемых правительством целевых состава и объема создания в результате данного процесса общественных благ в территориальном и отраслевом разрезах.

2) Как решить проблемы социально-экономического неравенства?

В рамках данного вопроса правительство определяет ориентиры бюджетной политики в части выравнивания социальных диспропорций в экономике за счет обеспечения корректировки распределения финансовых ресурсов домохозяйств напрямую при помощи системы налогообложения, социальных пособий и грантов или же посредством целевых выплат организациям и нижестоящим бюджетам бюджетной системы.

3) Как обеспечить финансовую стабильность?

Необходимость решения указанной задачи вызвана в первую очередь цикличностью экономического развития. Динамика экономического цикла порождает вызовы для устойчивого функционирования финансовой системы (например, риски возникновения диспропорций распределения финансовых ресурсов и, как следствие, «пузырей» в годы подъема или же дефицита сформированных финансовых ресурсов при их направлении на растущие

нужды в годы кризиса). Кроме того, цикличность экономического развития также предъявляет дополнительные требования для финансовой системы в части минимизации амплитуды цикла, которые в самом общем представлении включают в себя влияние правительства на совокупные спрос и предложение как на рынках товаров, работ и услуг, так и на рынках ресурсов, в том числе финансовых, в целях предотвращения перегрева экономики и глубоких рецессий.

Отвечая на «базовые» вопросы (вопросы 1-3 приведенного перечня) в ходе разработки бюджетной политики, правительство обеспечивает выполнение классических функций государственных финансов, а именно аллокационной (распределительной), дистрибутивной (перераспределительной) и стабилизационной, впервые формализованных более пятидесяти лет назад. Однако задачи бюджетной политики XXI века не ограничиваются ими, возникают новые, «специфические» вопросы, также стоящие перед правительством при разработке и реализации бюджетной политики в современных условиях.

4) Как обеспечить ориентацию бюджетной политики на цели государства с учетом приоритетов общества?

Указанный вопрос обусловлен распространением концепции бюджетирования, ориентированного на результат, и последующим внедрением принципов программно-целевого планирования. При поиске ответа на него правительство обеспечивает фактический учет верхнеуровневых целей и приоритетов политики государства в рамках бюджетной политики и их достижение в рамках бюджетного процесса посредством соответствующего распределения финансовых ресурсов, а также формирования финансовых целей для конкретных органов публичной власти. Переход от бюджетов, составляемых по ведомственному и функциональному принципу, к программным бюджетам, а также перегруппировка расходов по делящимся бюджетным обязательствам и планирование новых в разрезе бюджетных программ является практической формой решения данной задачи.

Алгоритм, отражающий действия правительства в ходе поиска ответа на рассматриваемый вопрос, представлен на рисунке 1.

Кроме того, хотя приоритеты общества учитываются и являются во многом основой для разработки целей государственной политики, дополнительным способом ориентации бюджетной политики на удовлетворение запросов граждан и их объединений являются различные формы участия населения в бюджетном процессе. Стоит отметить, что несмотря на то, что большинство указанных форм (инициативное бюджетирование, общественное обсуждение проектов бюджетов и другие) являются в первую очередь инструментами управления бюджетом, в мировой практике существуют примеры прямого учета мнения граждан именно при разработке бюджетной политики (например, опыт проведения референдумов по ключевым вопросам развития государственных финансов в Швейцарии [94]).

5) Как обеспечить координацию бюджетной и денежно-кредитной политик?

Вопросы координации бюджетной и денежно-кредитной политик государства в настоящее время подвергаются активному обсуждению как в научном сообществе [91; 97; 117; 118; 120], так и на практике. И действительно, западная стагфляция 1965-1976 годов, мировой финансовый кризис 2008-2013 годов, а также коронакризис 2020-2023 годов наглядно показали, что наибольший стимулирующий эффект для экономики может быть достигнут только при согласованном применении фискальных и монетарных мер. Нескоординированное же применение указанных стимулов может не только не привести к ожидаемым положительным результатам, но и оказать дестабилизирующее влияние на финансовый рынок страны, объем суверенных, в том числе золотовалютных, резервов. В связи с этим выделение соответствующей задачи является закономерным. В современной мировой практике ключевые направления бюджетной политики зачастую разрабатываются и утверждаются в форме программного документа,

подвергающегося регулярной актуализации; планируемые фискальные меры формируются в том числе с учетом позиции экспертного сообщества и монетарных властей. Подобный формат разработки бюджетной политики позволяет центральному банку страны учитывать ее ключевые параметры при разработке собственного плана действий.

б) Какой социально-экономический эффект будут иметь решения правительства при реализации коммуникативного канала бюджетной политики?

Современная бюджетная политика ориентирована на определение средне- и долгосрочных рамок развития бюджетных отношений, в том числе предусматривающих формирование бюджетных проектировок на несколько лет вперед. Подобная информация выступает важным сигналом как для других публично-правовых образований для выстраивания ими собственной бюджетной политики в части основ взаимодействия, например, с центральным или федеральным правительством, так и для юридических лиц, являющихся поставщиками в рамках государственных закупок либо участниками проектов государственно-частного партнерства, для формирования бизнес-планов и корпоративных бюджетов на ряд лет. Обеспечивая подачу сигналов экономическим субъектам по соответствующим приоритетам государственной политики, правительство может влиять на их поведение по аналогии с действием канала инфляционных ожиданий трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики центрального банка, оказывая таким образом коммуникационное воздействие через бюджетную политику.

В настоящее время с развитием информационно-коммуникационных технологий и практически мгновенным распространением информации мощность коммуникативного канала бюджетной политики только усиливается.

В завершение рассмотрения приведенных вопросов отметим, что правительство отвечает на них при разработке бюджетной политики не последовательно, а зачастую параллельно по причине их концептуального

характера и взаимозависимости мер, выбираемых при поиске ответов на них. При этом «базовые» вопросы (вопросы 1-3), увязанные с реализацией классических функций государственных финансов, можно считать основой процесса разработки бюджетной политики на протяжении многих лет. «Специфические» же вопросы (вопросы 4-6), обусловленные необходимостью учета приоритетов общества, а также обеспечением согласованности действий при реализации различных направлений государственной экономической политики в увязке с ожидаемой реакцией экономических субъектов, приобретают особое значение для современной бюджетной политики в условиях ее трансформации.

Кроме того, для современной бюджетной политики характерно повышение значения именно «специфических» вопросов в ходе ее разработки. Так, например, вопрос 4, предполагающий поиск способов обеспечения ориентации бюджетной политики на цели государства с учетом приоритетов общества, в настоящее время является первостепенным для правительства, так как в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, отправной точкой разработки бюджетной политики как программы является определение ее целей, с учетом которых правительство отвечает на остальные вопросы.

То, как правительство отвечает на сформулированный перечень вопросов, определяет его подходы к разработке и реализации бюджетной политики. Анализ эволюции подобных подходов позволяет продемонстрировать, как менялись приоритеты правительства в рамках данного процесса и сам набор вопросов.

При этом исследование эволюции подходов к разработке и реализации бюджетной политики в рамках настоящего исследования, по нашему мнению, целесообразно начинать с кейнсианской экономической теории, так как:

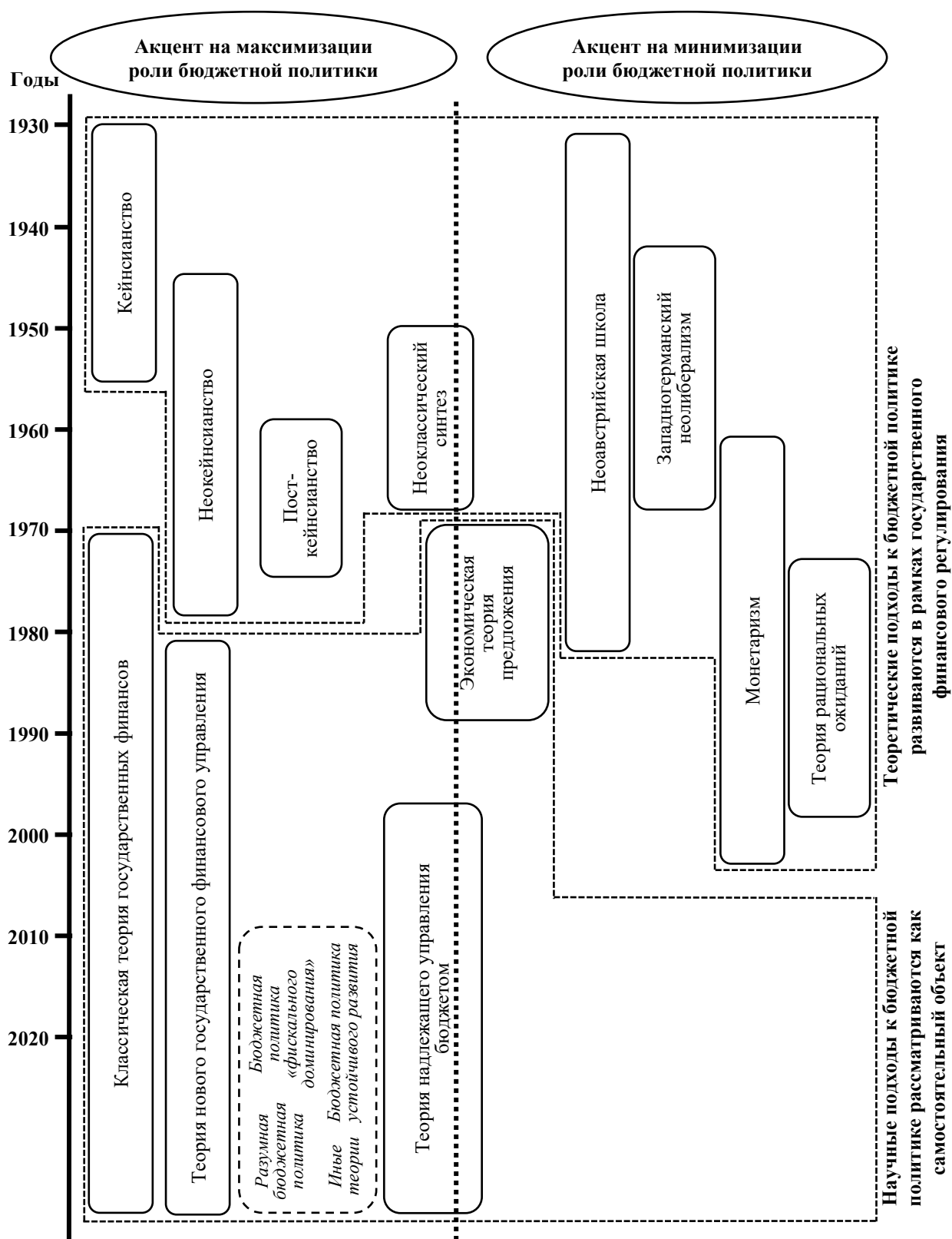
во-первых, по распространенному в экономическом сообществе мнению современная экономическая мысль ведет свой отсчет именно с кейнсианства [81; 101; 137];

во-вторых, экономические учения до кейнсианства (в первую очередь классическая политическая экономия) не только предусматривали минимизацию государственного вмешательства в экономику – тезис, актуальный для многих неолиберальных учений и после Дж. М. Кейнса, они в целом не рассматривали бюджетную политику как отдельное явление, сводя существующие на практике фискальные механизмы исключительно к способам обеспечения функционирования государства.

Кейнсианство стало первой научной теорией, рассматривавшей бюджетную политику как самостоятельный объект исследования [74] и применявшей при определении практических правил ее реализации реальный доказательный аппарат.

Результаты проведенного автором анализа эволюции описанных подходов приведены в приложении А. Обобщенная схема эволюции экономических теорий в части развития подходов к бюджетной политике, сформированная на основании указанных данных, представлена на рисунке 2.

Проведенный нами анализ позволяет сделать вывод, что несмотря на то, что большая часть экономических теорий, начиная с кейнсианства, по итогам исследований имели в той или иной степени сложившуюся систему взглядов на особенности разработки и реализации бюджетной политики, значительная их часть рассматривала бюджетную политику с позиции принципов государственного финансового регулирования. Только начиная с 1970-х годов, в первую очередь в результате проявившейся на практике ограниченности мер денежно-кредитного регулирования в условиях кризисов stagflationного характера, вектор исследований был смещен на обособленный анализ бюджетной политики, разработку самостоятельной системы ее принципов.



Источник: составлено автором по материалам [74; 79; 88; 90; 95; 143; 151; 162; 165; 167; 173; 174; 179; 185; 204].

Рисунок 2 – Эволюция экономических теорий в части развития подходов к бюджетной политике

Однако в последние годы – эпоху новой нормальности и масштабных геополитических изменений – несмотря на множество изменений во всех

сферах жизни общества, новый комплексный подход к бюджетной политике не был сформирован. Существующие в исследуемой сфере современные узконаправленные теории: бюджетная политика «фискального доминирования» (от англ. «fiscal dominance») [173; 185], разумная бюджетная политика (от англ. «smart fiscal policy») [174], бюджетная политика устойчивого развития [162] и другие – не имеют собственной научно обоснованной парадигмы, поскольку системный анализ изменений факторов, влияющих на бюджетную политику, и обусловленных ими трансформаций до настоящего времени не был осуществлен.

На основании проведенного исследования, результаты которого представлены на рисунке 2, можно сделать вывод, что все многообразие подходов, свойственных для различных экономических теорий, характерных для последнего столетия, можно разделить на две группы:

– *базовые подходы* к разработке и реализации бюджетной политики. К ним можно отнести контрциклический или циклически нейтральный характер, долгосрочную перспективу формирования основных направлений реализации, сбалансированный подход к управлению государственными заимствованиями и долгом, координацию с денежно-кредитной политикой и др.;

– *производные подходы* к разработке и реализации бюджетной политики, которые возникают в ответ на вызовы, стоящие перед государством, а также в зависимости от общего подхода к государственному управлению на каждом этапе исторического развития, то есть изменяются конъюнктурно.

При этом указанные группы подходов являются практическим отражением того, как правительство ответило на сформулированные ранее по тексту соответствующие группы вопросов: базовые подходы сложились в результате поиска ответов на классические вопросы, обусловленные реализацией функций государственных финансов, производные же – в ответ на вопросы, актуальные для трансформирующейся в современных условиях государственной социально-экономической политики.

Проведенный анализ эволюции теоретических представлений о бюджетной политике, результаты которого представлены в рамках настоящего параграфа, «позволяет сформулировать следующие положения, отражающие современные подходы к трактовке содержания и роли бюджетной политики в XXI веке:

– бюджетная политика все чаще рассматривается как программа/план воздействия правительства на экономику для достижения долгосрочных ориентиров. При этом указанный подход обусловлен не только внедрением программно-целевых принципов управления в различных областях экономической науки, но и такими преимуществами формализации бюджетной политики в виде программы (плана), как возможности для взаимоувязки ее целей, задач и конкретных мер, удобство долгосрочного планирования элементов бюджетной политики и обеспечения их преемственности, а также координации с ориентирами государственной политики в целом и отдельными ее видами в частности;

– современные подходы к разработке и реализации бюджетной политики в большей степени ориентированы на ее встраивание в систему национального целеполагания, что выражается в том числе в определении целей бюджетной политики преимущественно на основании целей государственной политики, выборе ее задач и конкретных мер в непосредственной увязке с процедурами стратегического планирования. Указанные подходы в целях их планомерной реализации на практике требуют формализации в системе современных принципов бюджетной политики, которые по своему характеру в условиях происходящих трансформаций соответствуют предпосылкам неопрагматизма;

– перечень вопросов, затрагиваемых в рамках бюджетной политики, расширяется, что свидетельствует об усилении ее роли в обеспечении достижения целей государственной политики. Среди задач правительства, решаемых в ходе разработки бюджетной политики, наряду с базовыми, обусловленными выполнением классических функций государственных финансов, можно выделить специфические, отражающие современные

трансформации понимания роли бюджетной политики (например, координация бюджетной и денежно-кредитной политик, определение социально-экономических эффектов от реализации коммуникативного канала бюджетной политики и др.);

– эволюция экономических теорий в части развития подходов к бюджетной политике за последнее столетие происходила в парадигме перехода от рассмотрения бюджетной политики в рамках государственного финансового регулирования к обособленному исследованию ее принципов. Результатом подобного перехода стал отказ исследователей от обоснования необходимости максимизации или минимизации роли бюджетной политики в зависимости от господствующей теории в пользу поиска баланса при определении ее роли в обеспечении достижения целей государственной политики. Данная научная задача остается актуальной для современных неинституционализированных теорий, являющихся ответом на современные трансформации бюджетной политики;

– анализ трансформации подходов к разработке и реализации бюджетной политики позволяет разделить их на базовые и производные. При этом базовые подходы являются ее неотъемлемой составляющей, обеспечивающей достижение основополагающих целей бюджетной политики (например, обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы), без которых выполнение государством своих функций не представляется возможным. Производным же подходам к разработке и реализации бюджетной политики уделяется большее внимание правительством преимущественно в годы положительной экономической конъюнктуры; их приоритетность в периоды кризисов существенно сокращается» [107].

Сформулированные положения являются основой для современной концепции бюджетной политики, актуальной в условиях меняющейся под действием факторов внешней среды. Их понимание важно для адаптации

практических подходов к разработке и реализации бюджетной политики к необходимости эффективного достижения ее целей в реалиях XXI века.

1.2 Основные векторы трансформации бюджетной политики в современных условиях

Как было показано выше, основополагающие подходы к разработке и реализации бюджетной политики, за исключением ограниченного набора базовых, подвергались активной трансформации на протяжении последнего столетия. Исключением не стал и современный этап развития бюджетной политики. Рассмотрим факторы, которые, по нашему мнению, оказывают наиболее существенное влияние на ее характер с учетом трансформации на рубеже XX и XXI веков:

1) Фаза экономического цикла. Учитывая преимущественно контрциклический характер как ориентир бюджетной политики в большинстве современных стран (циклически нейтральный характер для стран с менее выраженным или неустойчивым циклом развития национальной экономики) [109; 126], фаза экономического цикла обуславливает чередование рестрикционного и стимулирующего характера бюджетной политики, что было заложено еще кейнсианской парадигмой развития.

Однако стоит отметить, что подобное влияние на бюджетную политику свойственно для среднесрочных экономических циклов, в первую очередь инвестиционных циклов К. Жюгляра и технологических циклов С. Кузнецца [128]. Краткосрочные экономические циклы, как, например, циклы товарных запасов Дж. Китчена, длятся, как правило, 3-4 года и не оказывают существенного влияния на бюджетную политику в силу своей малой амплитуды: на одну фазу такого цикла в классической четырехфазной модели приходится от полугода до года, в связи с чем временной лаг бюджетной политики будет нивелировать актуальность применяемых мер.

Долгосрочные экономические циклы, как, например, полувековые волны Н. Кондратьева, также не оказывают прямого влияния на характер бюджетной политики, а скорее определяют общие условия реализации государственной политики и иные факторы прямого влияния, о которых речь пойдет далее.

2) *Демографические факторы.* Половозрастная структура населения, уровень рождаемости и смертности определяют как объем доходов бюджета, так и структуру и размер расходных обязательств государства. Негативные демографические тенденции последних десятилетий во всех развитых и в большинстве развивающихся странах породили новые вызовы для их финансовой стабильности, обусловив трансформацию бюджетной политики в сторону пересмотра подходов к формированию государственных внебюджетных фондов, предоставлению социальной помощи с учетом критериев адресности, нуждаемости и т.п. Прогнозы экспертов международных экономических организаций показывают, что давление демографических факторов на бюджетную политику в ближайшие годы будет усиливаться [154; 179].

3) *Социальные факторы.* Данная группа факторов на первый взгляд является производной от предыдущей, однако, в отличие от нее, обусловлена не естественными биологическими процессами, а общественными тенденциями. Так, социальные изменения общества в данном аспекте имеют два основных направления:

- повышение уровня требований к набору предоставляемых общественных благ и качеству оказываемых государством услуг;

- рост роли гражданского общества, распространяющейся на обеспечение расходования бюджетных средств в интересах населения через налаживание механизмов подотчетности правительства, реализацию инициативного бюджетирования и проведение общественных слушаний.

Данные процессы приводят к перестройке бюджетной политики на принципах открытости и инклюзивности, а также стимулируют наращивание

расходных обязательств правительства несоизмерно возможности увеличения доходных источников бюджета и, как результат, пересмотр системы социальных гарантий и механизмов их обеспечения с учетом вовлечения частного сектора.

4) *Геополитические факторы.* В последнее десятилетие данная группа факторов оказывает особое влияние на бюджетную политику, приводя к ее трансформации в условиях новой нормальности. Формирующийся тренд на деглобализацию мировой экономики, эскалацию санкционных и внешнеторговых войн, а также нарушение прав собственности на активы в общемировом значении порождают необходимость активизации бюджетной политики, связанной с поддержкой отечественных компаний, стимулированием локализации производства, созданием преференций для экспортеров продукции, поиском новых источников привлечения заемного финансирования с учетом ограничений выхода на международные рынки капитала и переориентации инвестиционной стратегии правительства на обеспечение сохранности государственных финансовых активов.

5) *Научно-технический прогресс.* Данный фактор всегда оказывал влияние на трансформацию государственной политики в целом и бюджетной политики в частности в связи с появлением новых приоритетных направлений экономической деятельности и инновационных технологий в имеющихся отраслях экономики, новых форм и методов производства, в связи с чем происходит модернизация системы государственной поддержки и налогообложения.

6) *Цифровизация экономики и государственного управления.* Указанный фактор, характерный исключительно для бюджетной политики XXI века, обусловлен результатами научно-технического прогресса, однако, оказывает самостоятельное влияние на бюджетную политику. В последние десятилетия в связи с распространением теории нового государственного финансового управления и теории надлежащего управления бюджетом цифровые технологии привели к трансформации форм реализации самой бюджетной

политики в результате использования локальных и глобальных систем обмена информацией, технологии распределенного реестра, программ обработки больших данных, API-механизмов взаимодействия информационных систем и др. Кроме того, такие технологии, как цифровые валюты центральных банков, уже сейчас расширяют перечень задач бюджетной политики.

7) Ресурсный потенциал. Данный фактор влияет на выбор типа бюджетной политики (проактивная, стерилизационная) и мер ее реализации.

8) Формат определения и достижения целей государственной политики. Система национальных целей развития страны, формируемых на высшем уровне президентом, парламентом или правительством, редко включает в себя непосредственные приоритеты бюджетной системы, в основном ориентируясь на обеспечение комплексного, многостороннего развития социально-экономической сферы и национальной безопасности. Однако сформированная совокупность целей государственной политики определяет, какой должна быть бюджетная политика, ее система целеполагания, чтобы обеспечить условия достижения указанных целей. Кроме того, в последние десятилетия с распространением принципов бюджетирования, ориентированного на результат, именно посредством реализации бюджетных программ и проектов, являющихся результатом координации стратегического планирования и бюджетной политики, достигаются национальные цели. В связи с этим формат определения таких целей, в том числе период планирования и сроки актуализации, оказывают влияние на всю систему целеполагания бюджетной политики.

Стоит отметить, что влияние указанного перечня факторов на подходы к бюджетной политике не является неизменным. «Так, например, фаза экономического цикла и ресурсный потенциал еще в XX веке в большей степени определяли условия реализации бюджетной политики, нежели в настоящее время. При этом демографические проблемы наоборот не столь остро стояли перед правительством при разработке бюджетной политики, в отличие от реалий XXI века» [107]. Систематизация характера влияния

рассмотренных факторов на бюджетную политику, а также динамики изменения такого влияния в ходе трансформации бюджетной политики от XX века к XXI веку представлена в таблице 5.

Таблица 5 – Трансформация влияния факторов на бюджетную политику на рубеже XX-XXI веков

Фактор	Характер и содержание влияния на бюджетную политику	
	XX век	XXI век
1	2	3
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

Продолжение таблицы 5

1	2	3
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 по материалам [107].

При исследовании практических форм выражения влияния указанных факторов на современную бюджетную политику нами были использованы два понятия, заслуживающие отдельное внимание: *новая нормальность* и *новый общественный договор*. Учитывая их существенную роль в формировании условий разработки и реализации бюджетной политики в XXI веке, рассмотрим данные явления дополнительно.

Изначально *новая нормальность* в ее современном понимании рассматривалась как состояние мировой экономики после мирового финансового кризиса 2008-2013 годов, характеризующееся в первую очередь затруднением восстановления национальных хозяйств и сохранением признаков рецессии на последующее десятилетие [127]. В рамках финансов государственного сектора подобное состояние выражается в:

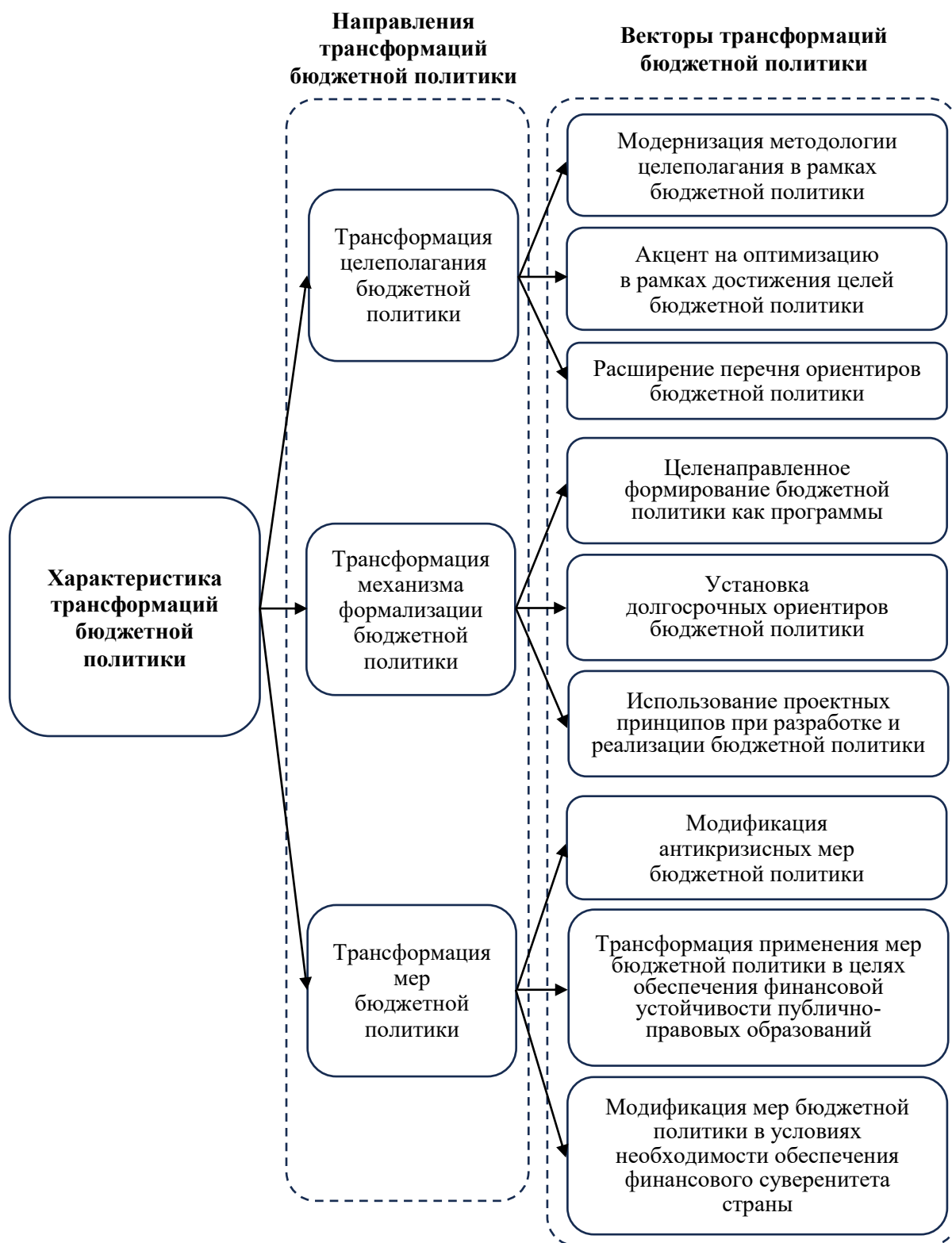
- 1) росте долговой нагрузки на бюджеты административно-территориальных образований;
- 2) нестабильности национальных валют, усложняющей управление золотовалютными резервами и бюджетными инвестициями;
- 3) тренде на изменение структуры спроса на энергоресурсы и переориентацию мировых финансовых потоков с Запада на Восток [126].

Впоследствии понятие новой нормальности в рамках научно-практической дискуссии было дополнено тенденциями трансформации

ключевых сфер жизни общества, вызванными пандемией COVID-19 и сопутствующим экономическим кризисом.

Повышение требований населения к набору и качеству оказываемых государственных услуг, продвижение идеи базового безусловного дохода, потребность обновления и строительства социальной инфраструктуры, в первую очередь в сфере здравоохранения, приоритет обеспечения устойчивого социально-экономического развития с учетом ESG-повестки определяют необходимость формирования *нового общественного договора*, обострившуюся в условиях постковидной реальности. Новый общественный договор предъявляет дополнительные требования к государству, выражающиеся в изменении подходов к управлению государственными финансовыми ресурсами. При этом практические подходы к его формированию предполагают углубление взаимодействия государства и бизнеса в целях привлечения последнего к выполнению ряда социальных функций, свойственных ранее преимущественно государству [163; 202].

Описанная система факторов обуславливает происходящие в настоящее время 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. На основании результатов анализа международной практики управления государственными финансами нами были выделены основные векторы трансформации бюджетной политики в современных условиях, представленные на рисунке 3.



Источник: составлено автором по материалам [107].

Рисунок 3 – Векторы трансформаций бюджетной политики в современных условиях

Исходя из их роли в общих трансформациях бюджетной политики, их можно разделить на три группы [107]. При этом данное распределение носит условный характер по причине взаимного влияния векторов трансформации. Например, изменение целеполагания выражается в появлении новых и

модернизации действующих мер бюджетной политики. Понимание указанных векторов и их направлений позволяет систематизировать усилия правительств конкретных стран по трансформации подходов к разработке и реализации бюджетной политики в меняющихся условиях внешней среды.

1) Трансформация целеполагания бюджетной политики

Данное направление трансформаций объединяет следующие векторы, затрагивающие изменение основополагающих аспектов, на которых выстраивается бюджетная политика, и таким образом определяющие изменение *концептуальных подходов* к ее разработке и реализации [107].

1) Модернизация методологии целеполагания в рамках бюджетной политики

Общей тенденцией при переходе к формированию системы целеполагания бюджетной политики в непосредственной увязке с целями государственной политики во всем мире выступало создание сложных систем национальных приоритетов, государственных программ, подпрограмм и мероприятий с собственными показателями эффективности и механизмами реализации [107]. Вместе с тем страны с богатым опытом в данной сфере в последние годы проходят процесс упрощения структуры документов стратегического и бюджетного планирования, укрупнения и сокращения количества бюджетных программ, целевых показателей. Наиболее распространенным мотивом для осуществления подобных реформ в мировой практике является необходимость сокращения административного бремени по формированию избыточной отчетности при множественности уровней подобных структур, а также упрощение и повышение действенности мониторинга реализации программных мер со стороны руководства каждой программы, парламента и гражданского общества. В связи с этим правительства развитых стран рекомендуют ведомствам финансово-экономического блока закреплять правила формирования структуры государственных программ и программных расходов и регулярно

осуществлять пересмотр перечня мер и индикаторов в целях упрощения бюджетной политики и поддержания ее открытости [187].

Также ряд стран осуществляет пересмотр иерархии национальных приоритетов для установления более обоснованных целей и задач бюджетной политики и сокращения изменчивости систем целеполагания программных мероприятий. Например, в 2017 г. Кабинетом министров Германии была принята Стратегия устойчивого развития ФРГ, включающая в том числе ключевые меры бюджетной политики по достижению целей устойчивого развития, разработанных Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций [176]. К настоящему моменту благодаря реализации данной стратегии цели устойчивого развития ООН стали основой целеполагания всех государственных программ Германии и стабильной во времени основой для планирования программных расходов. Таким образом, национальное целеполагание было унифицировано с наднациональным и, по сути, синхронизировано с ним, а также обеспечено повышение обоснованности долгосрочных ориентиров управления бюджетом.

Подобная «практика выбора четких, существенных и ограниченных по количеству ориентиров для разработки бюджетной политики является хорошим примером формирования основы для обеспечения преемственности и обоснованности целей бюджетной политики, а также упрощения их декомпозиции до задач и конкретных мер, что способствует их эффективному достижению» [107].

2) Акцент на оптимизацию в рамках достижения целей бюджетной политики

В условиях новой нормальности подавляющее большинство развитых стран мира сократили бюджетные стимулы для экономики и взяли приоритет на оздоровление национальных бюджетных систем. В связи с этим акцент бюджетной политики конца 1990-х – начала 2000-х годов на результативность, предполагающий достижение наилучших результатов социально-экономического развития при утвержденном объеме бюджетных

ассигнований, сместился на достижение принципов экономности, предусматривающих минимизацию использования бюджетных средств при достижении утвержденных в бюджетных программах целей и плановых результатов. В связи с этим широкое распространение в мировой практике получил такой уже успешно использовавшийся на тот момент в ряде стран инструмент управления бюджетом, как обзоры бюджетных расходов (далее также – ОБР) [107].

Обзор бюджетных расходов, представляя собой анализ базовых расходов бюджета, предполагающий определение и сравнение вариантов экономии бюджетных средств, выбор и реализацию наиболее оптимального из них [98], на современном этапе развития выполняет следующие задачи:

а) Осуществление фискальной консолидации.

б) Высвобождение финансовых ресурсов, используемых для финансирования базовых расходов (в том числе непрограммной части бюджета), и их направление на реализацию программных мероприятий (вновь принимаемых расходов бюджета) [189].

в) Перераспределение бюджетных средств между различными направлениями государственных расходов в целях стимулирования развития приоритетных отраслей национальной экономики.

Таким образом, обзоры бюджетных расходов, являясь частью системы программно-целевого бюджетирования, не включают непосредственные мероприятия, нацеленные на достижение целей государственной политики, а обеспечивают такие «первичные» инструменты, как программы, дополнительными финансовыми ресурсами. Данные, приведенные в таблице 6, свидетельствуют, что внедрение программно-целевых принципов в бюджетный процесс сопровождалось подготовкой ОБР через период, равный в среднем 5-10 лет.

Таблица 6 – Сроки начала внедрения инструментов программно-целевого бюджетирования и обзоров бюджетных расходов в странах мира

Страна	Начало внедрения элементов БОР	Начало применения ОБР
США	1949 г.	1960-е годы
Австралия	1960-е годы	1980 г.
Нидерланды	1970-е годы	1981 г.
Дания	Начало 1980-х годов	Середина 1980-х годов
Канада	1980-е годы	1994 г.
Великобритания	1988 г.	1998 г.
Франция	2001 г.	2007 г.
Словакия	2002 г.	2016 г.
Южная Корея	2003 г.	2005 г.
Россия	2004 г.	2018 г.

Источник: составлено автором по материалам [124].

Отличительной особенностью бюджетных систем передовых в этом аспекте стран является согласование проведения ОБР с политическим процессом. Так, в Нидерландах варианты бюджетной экономии прогнозируются на всю продолжительность избирательного цикла и используются в предвыборных программах партий. В Канаде проведение ОБР в настоящее время ориентировано на долгосрочную цель Кабинета министров – поддержание среднего класса – и предусматривает обзор налоговых расходов.

Распространение результатов обзоров бюджетных расходов за пределы бюджетной системы, использование при формировании экономической основы политического курса, а также согласование с основными направлениями государственной политики являются современными тенденциями проведения ОБР.

3) Расширение перечня приоритетов бюджетной политики

Бюджетная политика формируется правительством с учетом социально-экономических приоритетов развития страны, обеспечивая стимулирование осуществления организациями приоритетных направлений деятельности, поддержку формирования социальных групп населения востребованных

профессий и т.п. [107]. В рамках современных трансформаций бюджетной политики происходит расширение сфер, приоритеты развития которых учитываются в ходе разработки и реализации бюджетной политики в качестве ориентиров. Наиболее часто встречающимся примером данной тенденции является распространение «зеленого» бюджетирования, подразумевающего использование мер бюджетной политики для достижения климатических и экологических целей, оценку влияния фискальных механизмов на окружающую среду. В настоящее время в развитых странах мира «зеленое» бюджетирование внедрено в разнообразный перечень мер бюджетной политики, начиная от самой часто встречающейся увязки налоговой нагрузки и уровня выбросов углерода (применяется в 61% стран-членов ОЭСР) до использования экологических критериев при проведении обзоров бюджетных расходов (применяется в 17% стран-членов ОЭСР), и данный перечень продолжает расширяться [178].

Схожий путь становления проходит гендерно-ориентированное бюджетирование, составление бюджета по правам человека и ряд иных менее институционально развитых подходов [205].

II) Трансформация механизма формализации бюджетной политики

Данное направление трансформаций объединяет векторы, затрагивающие изменение подходов к определению ключевых параметров бюджетной политики на основе установленной системы ее целей, отражая изменения *методологии* ее разработки и реализации [107].

1) Целенаправленное формирование бюджетной политики как программы

Формализация бюджетной политики в виде программы на практике позволяет национальным правительствам сформировать систему целей, задач и мер бюджетной политики, взаимоувязанных как между собой, так и с фактическим проявлением ее факторов, а также ориентированных на достижение исходных установок для такой программы, в том числе целей государственной политики.

2) Установка долгосрочных ориентиров бюджетной политики

Достижение целей социально-экономического развития в большинстве случаев выходит за рамки одного бюджетного цикла и является многолетним процессом использования необходимых ресурсов при осуществлении комплекса программных мер, меняющихся с течением времени. В целях стимулирования достижения ведомствами и государственными организациями не только текущих и краткосрочных целей государственной политики, но и управления долгосрочными результатами правительству и министерствам финансово-экономического блока необходимо обеспечить стабильность финансовых условий осуществления их деятельности при помощи последовательной реализации бюджетной политики. При этом разработка и реализация бюджетной политики в формате программы или в приближенных к ней на практике форматах предоставляет наилучшие возможности для установки долгосрочных ориентиров бюджетной политики [107].

Ярким примером обеспечения долгосрочных сбалансированных условий для разработки и реализации бюджетной политики является Австралия. В дополнение к весьма распространенному в мире сценарному макроэкономическому прогнозированию на 3 года, результаты которого приведены в ежегодно обновляющейся в составе документов федерального бюджета Австралии Бюджетной статье № 1 «Бюджетная стратегия и перспективы» [156], в этой стране каждые 5 лет утверждается программный документ «Австралия в течение следующих 40 лет». В настоящий момент актуальна его редакция, утвержденная в 2023 году и описывающая условия развития Австралии до 2063 года [182].

В указанном документе отображаются как стратегические цели развития Австралии на долгосрочный период в целом, так и направления реформирования государственного аппарата, в частности. Также в его рамках прогнозируются основные тенденции изменения социально-экономической сферы, оказывающие непосредственное влияние на реализацию мероприятий

бюджетной политики, такие как демографические, медико-биологические, экологические, изменения на рынке труда, уровня жизни и состояния национальной экономики. В заключительных положениях документа рассматривается влияние указанных трендов на основные параметры государственного бюджета и баланса расширенного правительства, а именно: доходы и расходы бюджета и внебюджетных фондов, активы и обязательства в рамках государственного сектора. Стоит отметить, что ориентиры не остаются неизменными и корректируются раз в 5 лет с учетом текущей ситуации и достижений правительства.

Рассматривая данный вектор трансформации бюджетной политики, нельзя не упомянуть о применении такого инструмента управления бюджетом, как среднесрочные потолки расходов (от англ. «medium-term expenditure framework»). По последним данным, почти 90% стран-членов ОЭСР используют данный инструмент при реализации бюджетной политики [189].

Среднесрочные потолки расходов представляют собой фискальные проектировки, рассчитанные на многолетний период с учетом важнейших прогнозных макроэкономических факторов. Во многих странах, в том числе в России, они принимают форму бюджетного прогноза. Данный инструмент управления бюджетом способствует повышению эффективности государственных расходов за счет приведения их структуры в соответствие с национальными приоритетами и формирования у органов публичной власти долгосрочного понимания объема располагаемых финансовых ресурсов для осуществления перспективного планирования на реализацию многолетних проектов.

Чаще всего среднесрочные потолки расходов устанавливаются для общего объема бюджетных расходов. Однако в половине стран, использующих их (в первую очередь в Австрии, Германии, Италии, Нидерландах, Новой Зеландии и Южной Корее), потолки расходов

рассчитываются в разбивке по реализуемым правительством программам и программным мероприятиям.

Таким образом, установка долгосрочных ориентиров бюджетной политики на практике может проявляться в планировании качественных характеристик (целей, задач) на несколько бюджетных циклов или в установлении долгосрочных количественных ограничений, либо же сочетать оба указанных пути. При этом использование обоих механизмов в наибольшей степени позволяет национальным правительствам воспользоваться преимуществами программного формата бюджетной политики и обеспечить долгосрочную ориентацию мер бюджетной политики на достижение целей государственной политики при сохранении долгосрочной устойчивости бюджетной системы.

3) Использование проектных принципов при разработке и реализации бюджетной политики

Развитие моделей программно-целевого управления государственными финансами в сторону более тесной увязки результатов и объема бюджетных ассигнований и выделения международными экономическими организациями его нового подтипа – «управленческого» программно-целевого бюджетирования (от англ. «managerial performance budgeting») [92; 189] – на фоне укрепления позиций теории нового государственного финансового управления сопровождалось обособлением среди сложного комплекса программных мероприятий правительства бюджетных проектов.

Ключевой особенностью, позволившей рассматривать внедрение проектного подхода в качестве трансформации механизма формализации бюджетной политики, является решение ряда ее задач в рамках мер, организованных при помощи проектных принципов. Так, отдельные меры бюджетной политики в настоящее время также группируются в проекты, предусматривающие существенное изменение бюджетного законодательства в рамках конкретного предмета регулирования, осуществление иных

преобразований бюджетных отношений в целях решения соответствующей задачи бюджетной политики [107].

III) Трансформация мер бюджетной политики

Данное направление трансформаций объединяет следующие векторы, затрагивающие изменение структуры и содержания *практических мер* разработки и реализации бюджетной политики.

1) Модификация антикризисных мер бюджетной политики

Данный вектор трансформации бюджетной политики обусловлен в первую очередь чередой кризисов, затронувших большинство экономик мира в последние несколько лет и характеризующихся широтой охвата как с позиции географии распространения, так и влияния на большинство сфер жизни общества [107]. И если ранее антикризисные меры бюджетной политики, несмотря на свое многообразие и влияние на большинство групп экономических агентов носили зачастую независимый и нескоординированный характер, то беспрецедентная государственная поддержка экономики последних лет в отдельных случаях принимает форму антикризисных планов и программ национальных правительств.

Объемы финансирования антикризисных мер в годы мирового финансового кризиса 2008-2013 годов, коронакризиса 2020-2023 годов, мирового энергетического кризиса 2021-2022 годов, а также ряда существенных региональных и страновых кризисов (европейский долговой кризис 2010-2018 годов, валютный кризис в России в 2014-2015 годов и другие) достигали десятков процентов от общего объема бюджетных расходов стран на соответствующие периоды, то есть были сопоставимы и даже превышали ряд бюджетных программ, реализуемых на постоянной основе. «В связи с этим необходимость реализации подобных мер не хаотично, как это наблюдается в большинстве даже развитых стран мира, а в соответствии с устоявшимися принципами все чаще признается в научном сообществе и на практике» [107].

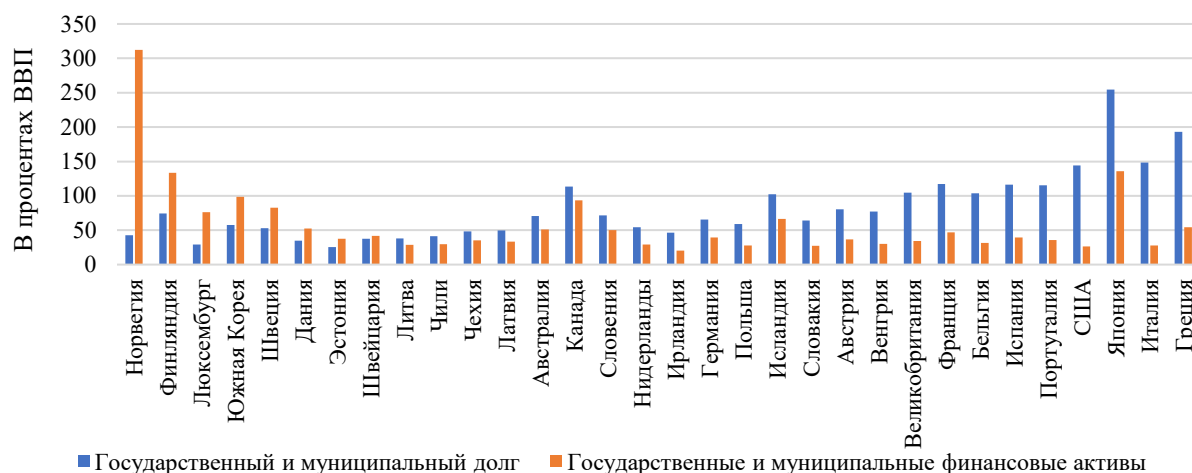
Антикризисные программы правительства включают в себя как проектные, так и процессные по своей природе мероприятия, которые, несмотря на это, всегда носят временный характер (то есть соответствуют критерию срочности, свойственному проектным мероприятиям) и нацелены не на создание уникального результата, а на ликвидацию негативных последствий кризисных явлений и компенсацию базовых условий функционирования общества (что уже больше характерно для процессных мероприятий). Кроме того, указанные мероприятия носят межотраслевой характер и не могут быть реализованы в рамках отдельной отраслевой программы.

2) Трансформация применения мер бюджетной политики в целях обеспечения финансовой устойчивости публично-правовых образований

В последние годы в условиях наращивания долгового бремени среди как развитых, так и развивающихся стран, несмотря на отсутствие глобальных военных конфликтов, являвшихся основным фактором аналогичных процессов в прошлом веке, и на фоне долговременного функционирования национальных правительств в описанных условиях все чаще высказывается мнение о необходимости трансформации используемых для поддержания финансовой устойчивости публично-правовых образований мер бюджетной политики [102]. В основе подобных изменений лежит переход от оценки долговой нагрузки и составляющих ее обязательств к анализу «финансового благосостояния» (от англ. «financial wealth») публично-правового образования, представляющего собой совокупность его финансовых активов за вычетом накопленной задолженности [107; 140; 169; 200; 201].

Действительно, у ряда стран наблюдается существенный объем накопленных государственных и муниципальных финансовых активов при значительном уровне государственного и муниципального долга. При этом сбалансированное управление долгом позволяет им выступать общепризнанным примером финансовой устойчивости среди публично-правовых образований. На рисунке 4 представлено соотношение указанных

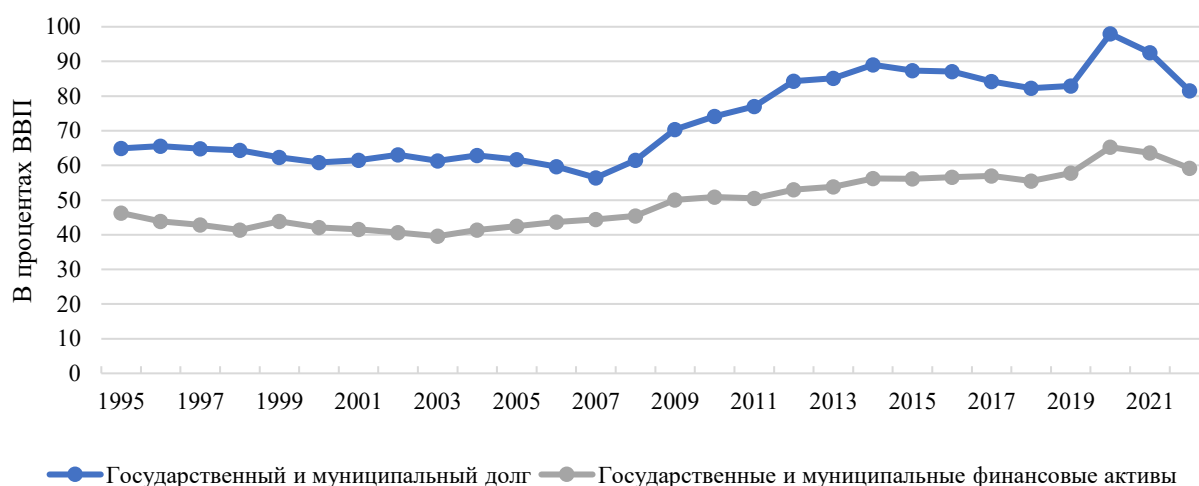
параметров для стран мира, расположенных в порядке убывания величины «финансового благосостояния» по отношению к ВВП.



Источник: составлено автором по материалам [140].

Рисунок 4 – Соотношение параметров финансовой устойчивости стран мира

Результаты расчетов, представляющие собой динамику среднего объема государственного и муниципального долга и государственных и муниципальных финансовых активов по 35 странам мира за последнюю четверть столетия и отраженные на рисунке 5, демонстрируют общую тенденцию сонаправленного и преимущественно синхронного роста анализируемых параметров, несмотря на исходно противоположный характер финансовых операций по их формированию, осуществляемых при реализации соответствующих мер бюджетной политики.



Источник: составлено автором по материалам [140].

Рисунок 5 – Динамика среднего объема государственного и муниципального долга и государственных и муниципальных финансовых активов в странах мира за 1995-2022 годы

Отказ от парадигмы сокращения долговой нагрузки публично-правовых образований в периоды улучшения экономической конъюнктуры и появления дополнительных доходов бюджета в ходе разработки и реализации бюджетной политики в последние десятилетия, когда правительства одновременно наращивают и долг, и финансовые активы, вызван неустойчивым характером экономического цикла в условиях новой нормальности, а также необходимостью поддержки системообразующих предприятий путем осуществления вложений в их капитал, выражающийся в увеличении суммы государственных активов даже в годы рецессий.

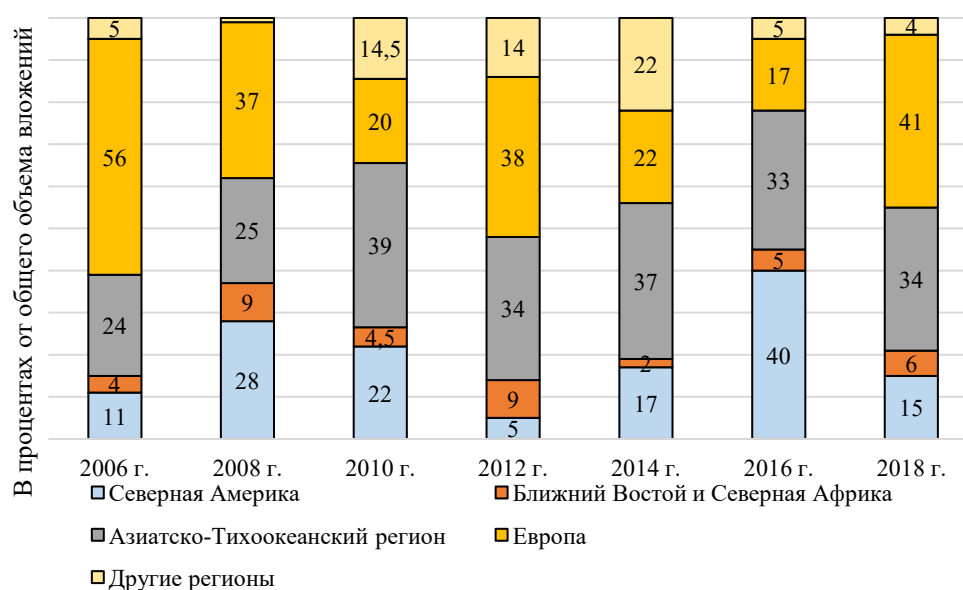
Данный подход позволяет расширить стимулирующий эффект бюджетной политики как за счет использования канала мультипликации долгового бюджетного финансирования, так и путем вступления в капитал организаций, имеющих перспективный характер деятельности для развития национальной экономики, и размещения временно свободных бюджетных средств на финансовом рынке, приводящего к повышению его емкости. Вместе с тем сочетание указанных мер несет для национального хозяйства риски, характерные для проциклической бюджетной политики и связанные с искусственным наращиванием диспропорций в экономике.

Таким образом, принятие решений финансовыми органами стран в рамках обеспечения устойчивости национальных финансовых систем в целом и управления государственным долгом в частности в условиях современных трансформаций должно осуществляться не только на основании фактических и прогнозных значений и динамики параметров, характеризующих лишь отдельные аспекты указанного процесса, а на основании комплексного анализа «финансового благосостояния». Это является более сбалансированным с точки зрения учета бюджетных рисков подходом, позволяющим при этом в большей степени воспользоваться потенциальными преимуществами долгового финансирования.

3) Модификация мер бюджетной политики в условиях необходимости обеспечения финансового суверенитета страны

В рамках бюджетной политики указанный приоритет обуславливает необходимость трансформации применения ее мер с позиции обеспечения финансового суверенитета страны, под которым в рамках настоящего исследования будем понимать независимость финансовой системы от внешних факторов [89; 105; 107; 131].

Указанные трансформации выражаются, в частности, в преобразовании применения мер бюджетной политики по множеству направлений, не ограничиваясь классическим для предыдущих периодов наращиванием объемов средств резервных фондов национальных правительств. Вопросы сохранности аккумулированных финансовых ресурсов публично-правовых образований и возможности их оперативного использования (ликвидности) в рамках рассматриваемого вектора трансформаций приобретают особое значение и на практике выражаются в том числе в изменении центров концентрации финансовых потоков в рамках государственного сектора в глобальном масштабе. Проиллюстрируем его на примере динамики региональной структуры размещения средств суверенных фондов – одной из наиболее существенных форм управления государственными финансовыми активами в рамках бюджетной политики современных стран, которая представлена на рисунке 6.



Источник: составлено автором по материалам [126; 203].

Рисунок 6 – Изменение региональной структуры инвестиций суверенных фондов

Приведенные данные отражают существующую в условиях новой нормальности тенденцию перераспределения финансовых активов из стран Запада в активно развивающиеся страны Востока, в первую очередь Азиатско-Тихоокеанского региона, отвечающие в большей степени критерию сохранности, а также имеющие более привлекательное значение соотношения «доходность/риск» [105].

Кроме того, данный вектор трансформации проявляется в переориентации государственных заимствований с внешних рынков на внутренние [156; 162], приоритизации бюджетных расходов путем расширения практики субсидирования деятельности поставщиков товаров первой необходимости в целях локализации их производства, а также в стимулировании создания национальной финансовой инфраструктуры, независимой от решений зарубежных партнеров и наднациональных организаций.

Примером этому может послужить поддержка правительством создания национальных платежных систем, систем передачи финансовой информации и развития других финансовых технологий, обеспечивающих бесперебойное проведение транзакций как в частном, так и в государственном секторе на основании использования независимой финансовой инфраструктуры [107]. Активно данная поддержка оказывается в первую очередь в странах, в наибольшей степени подверженных внешнему санкционному давлению (например, Россия, Иран, Китай, Индия и др.) [99].

Отдельным направлением рассматриваемого вектора трансформаций является внедрение стресс-тестирования бюджетной системы на предмет устойчивости ее функционирования в условиях ухудшения влияния факторов внешней среды в целях учета выявляемых рисков при разработке сценариев бюджетной политики. При этом стимулом для его распространения в мировой практике стали как искусственно создаваемые обществом факторы (в первую очередь, геополитическая напряженность последних лет), так и естественные

факторы окружающей среды (пандемии, стихийные бедствия и др.) [153; 159; 199].

Появление и изменение влияния рассмотренных факторов на рубеже XX и XXI веков обуславливает систему трансформаций концептуальных, методологических и практических подходов к разработке и реализации бюджетной политики, при этом учет выявленных векторов трансформаций способствует достижению целей современной бюджетной политики. 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.

Глава 2

Характеристика методологических основ разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации

2.1 Институциональные основы разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации

Анализ методологических основ разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации, на наш взгляд, целесообразно начинать с характеристики:

- 1) нормативного оформления ее институциональных основ;
- 2) практического отражения таких основ в виде элементов бюджетной политики с определением их особенностей в рамках эволюционных трансформаций.

Подобный анализ различных аспектов институциональных основ бюджетной политики Российской Федерации, по нашему мнению, позволит оценить соответствие действующих в нашей стране подходов к разработке и реализации бюджетной политики глобальным векторам трансформации, характеристика которых дана в параграфе 1.2 настоящего исследования.

В рамках современной истории Россия включилась в процесс формирования основополагающих подходов к разработке и реализации бюджетной политики, отвечающих требованиям рыночной экономики, значительно позже большинства развитых и развивающихся стран, однако, это позволило осуществлять их реформирование с начала 2000-х годов ускоренными темпами с опорой на накопленный к тому моменту богатый международный опыт [103]. При этом на протяжении 1990-х годов бюджетная политика определялась в первую очередь такими острыми проблемами в сфере государственных финансов, требующими незамедлительного решения, как значительный бюджетный дефицит, долговая неустойчивость, необеспеченные мандаты и др. В результате бюджетная политика на

протяжении первого десятилетия существования нового государства сводилась к бюджетной тактике, а планомерный подход к формированию ее системы целеполагания, предусматривающий декомпозицию целей до конкретных мер, на практике не использовался. Таким образом, особенностью бюджетной политики Российской Федерации на рубеже XX-XXI веков выступало отсутствие тесной увязки целей государственной политики с элементами бюджетной политики.

Несмотря на попытки модернизации методологических подходов к разработке и реализации бюджетной политики в начале 2000-х годов, в те годы превалировал дискреционный подход к пониманию ее содержания. В этой связи выделить концептуальные и методологические подходы к разработке и реализации бюджетной политики в первое десятилетие становления нового государства затруднительно, так как указанные группы подходов становятся неотъемлемой частью бюджетной политики в случае ее формирования как программы действий правительства [35; 37].

Для формирования понимания содержания бюджетной политики Российской Федерации в современных условиях рассмотрим институциональные основы ее разработки и реализации, представленные в таблице 7.

Таблица 7 – Характеристики институциональных основ разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации

Характеристика	Содержание
1	2
Субъект разработки бюджетной политики	Правительство Российской Федерации <i>Полномочия:</i> – обеспечение проведения единой бюджетной политики в Российской Федерации; – обеспечение составления и исполнения федерального бюджета; – обеспечение совершенствования бюджетной системы
Субъект реализации бюджетной политики	Министерство финансов Российской Федерации <i>Полномочия:</i> – выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере бюджетной и налоговой деятельности; – подготовка основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период; – реализация мер бюджетной политики Российской Федерации

Продолжение таблицы 7

1	2
Нормативное правовое регулирование	– «Под бюджетным прогнозом на долгосрочный период понимается документ, содержащий... основные подходы к формированию <i>бюджетной политики</i> на долгосрочный период» (<i>часть 2 статьи 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации</i>) – «Составление проектов бюджетов основывается на: положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к <i>бюджетной политике</i>) в Российской Федерации; <...> основных направлениях <i>бюджетной</i>, налоговой и таможенно-тарифной <i>политики</i> Российской Федерации» (<i>часть 2 статьи 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации</i>)
Формализация бюджетной политики	Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период

Источник: составлено автором по материалам [1; 2; 20].

Рассмотрение институциональных основ бюджетной политики Российской Федерации показало, что нормативной правовой базой не определены подходы к ее пониманию, а также не регламентирован механизм формализации, что осложняет анализ ее эволюции. Единственной законодательно закрепленной нормой в данной связи является положение статьи 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым бюджетная политика (требования к ней) определяются посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [2]. При этом указанное послание является документом стратегического планирования, конкретизирующим цели государственной политики на ближайший год и не предусматривающим их декомпозицию до целей бюджетной политики. Вместе с тем положения, косвенно регулирующие отдельные аспекты бюджетной политики, устанавливаются в составе правовых актов, регламентирующих бюджетный процесс: порядке составления проекта федерального бюджета, порядке ведения сводной бюджетной росписи и др.

При этом анализ фактической формализации бюджетной политики в виде основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной

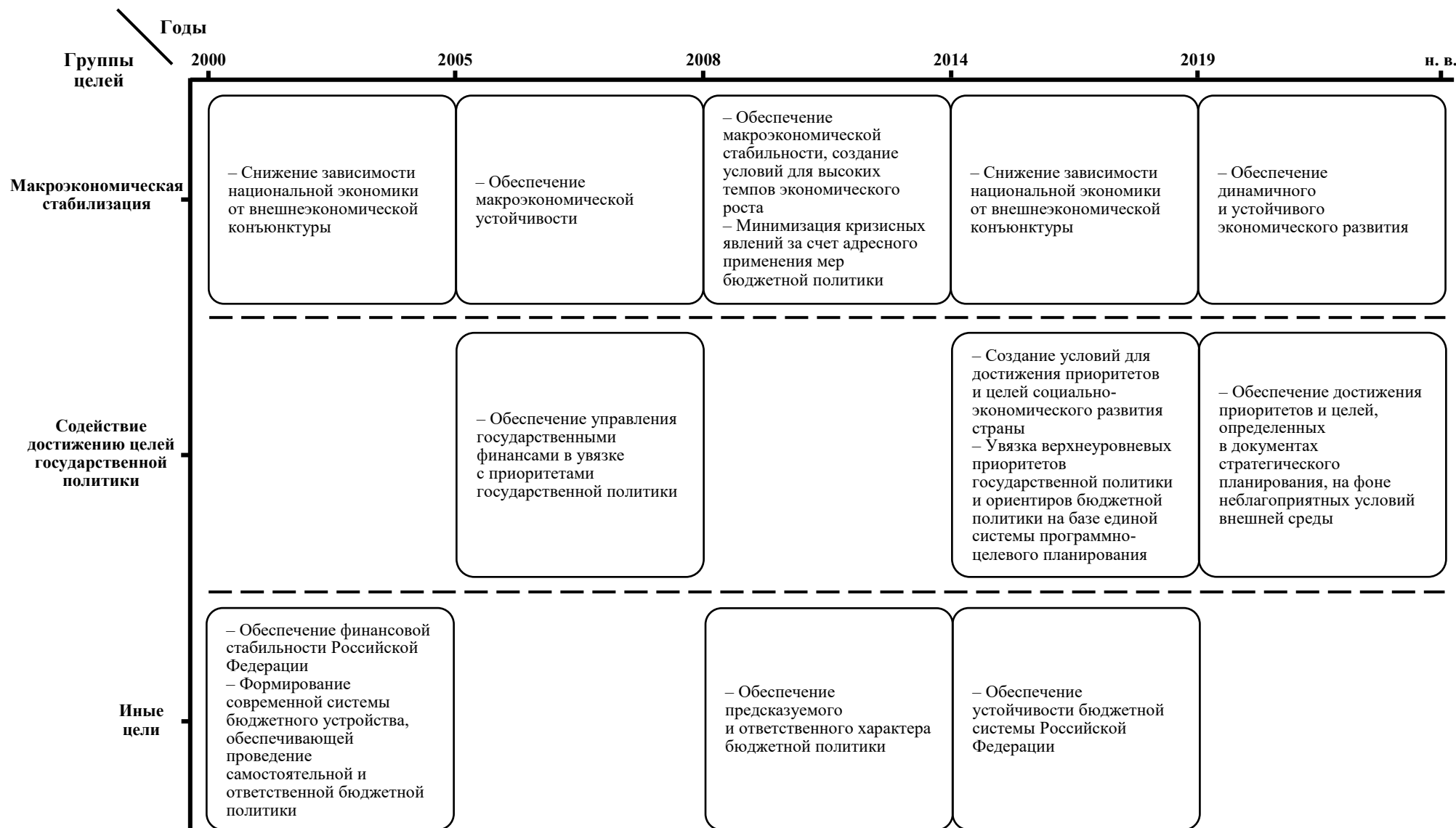
политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период позволяет выделить следующие ее особенности:

- отсутствие закрепления элементов бюджетной политики на период ее разработки;
- разработка мер бюджетной политики вне цепочки декомпозиции «цели – задачи – меры» и исключительно в пределах соответствующего бюджетного цикла, а чаще всего в отношении очередного финансового года;
- формирование в рамках управления бюджетом, представление в составе материалов к проекту федерального бюджета.

В этой связи для определения содержания и особенностей бюджетной политики Российской Федерации рассмотрим ее элементы, а также изучим их трансформацию в современных условиях.

Для этого нами в первую очередь были проанализированы программные документы по развитию государственных финансов в Российской Федерации XXI века, которые в сочетании с бюджетными посланиями президента позволили сформировать представление об эволюции системы целеполагания отечественной бюджетной политики. Результаты представлены в таблице Б.1 приложения Б.

При этом анализ изменений целеполагания бюджетной политики Российской Федерации на предмет его преемственности позволил нам выделить три группы целей бюджетной политики, актуальные в различных формах практически для каждого временного промежутка современного развития нашей страны, приведенные на рисунке 7.



Источник: составлено автором по материалам [18; 19; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 61; 62; 144].

Рисунок 7 – Трансформация целей бюджетной политики Российской Федерации

Анализ приведенных документов, а также обусловленной ими системы целей и задач позволил нам выделить следующие характерные черты целеполагания бюджетной политики Российской Федерации [103]:

1) Отсутствие формализации системы целеполагания бюджетной политики

На протяжении последнего десятилетия в Российской Федерации отсутствует документ, закрепляющий систему целеполагания бюджетной политики, предполагающую декомпозицию верхнеуровневых элементов (целей) до элементов (задач), исходя из которых возможно планирование конкретных мер бюджетной политики. Зачастую закрепление приоритетов бюджетной политики носит описательный характер и конкретные элементы ее целеполагания были сформулированы автором в ходе проведенного анализа самостоятельно. При этом подобная расплывчатость и нечеткость целеполагания бюджетной политики, с одной стороны, препятствует эффективной выработке ее субъектами подходов к разработке и реализации бюджетной политики и обеспечению их преемственности, а с другой стороны, не позволяет иным экономическим субъектам воспользоваться преимуществами коммуникативного канала бюджетной политики, описанного в параграфе 1.1 настоящего исследования, при планировании своей деятельности.

Относительно более формализованный характер целеполагания бюджетной политики принимало до 2014 г. в рамках бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, при том что большее внимание в указанных документах уделялось приоритетным задачам развития бюджетной сферы и механизмам их решения. Вместе с тем после признания утратившими силу требований Бюджетного кодекса Российской Федерации к бюджетному посланию, несмотря на декларируемое включение его положений в ежегодное послание президента парламенту [141], элементы бюджетной политики перестали ежегодно задаваться главой государства ввиду отдаваемого приоритета вопросам

целеполагания государственной политики в целом и ее верхнеуровневым ориентирам в рамках указанного ежегодного обращения.

2) Несоответствие элементов целеполагания бюджетной политики современным требованиям к стратегическому планированию

Общепризнанным современным стандартом постановки целей и задач являются критерии SMART: конкретность, измеримость, достижимость, актуальность и ограниченность во времени. При этом эффективность применения указанных подходов не только в частном, но и в государственном секторе доказана и широко применяется органами государственной власти на практике [55; 94; 122]: в последние годы осуществляется модернизация использования ряда инструментов управления расходами бюджета с учетом использования указанных требований при разработке целеполагания применения таких инструментов.

При этом цели бюджетной политики Российской Федерации (например, устанавливаемое на протяжении многих лет обеспечение макроэкономической устойчивости) и, как следствие, определяемые ими задачи не включают в себя конкретные измеримые значения целевых показателей, достижение которых запланировано к конкретному моменту времени. В результате возникает двойной разрыв в национальной системе целеполагания. Во-первых, национальные цели развития утверждаются президентом в непосредственной увязке с целевыми показателями, характеризующими их достижение и определяющими конкретные векторы развития. При этом из-за описанного несоответствия подходов к постановке целей на двух указанных уровнях увязка целеполагания государственной и бюджетной политик носит формальный характер. Во-вторых, меры бюджетной политики не могут планироваться обобщенно и неконкретно, поскольку предполагают использование инструментов управления бюджетом в конкретных направлениях и объемах. В результате на практике фактическая декомпозиция целей и задач бюджетной политики до ее мер и, таким образом, единство ее целеполагания отсутствуют.

3) Отсутствие формализованных подходов к определению элементов бюджетной политики

Проведенный анализ эволюции системы целеполагания бюджетной политики Российской Федерации позволяет нам сделать вывод об отсутствии как единого подхода к формированию ее элементов на протяжении ряда лет, так и преемственности, что усложняет координацию действий субъектов бюджетной политики по обеспечению эффективного достижения многолетних ориентиров. В результате один и тот же элемент бюджетной политики (например, обеспечение макроэкономической устойчивости) в различных документах, представленных в таблице Б.1 приложения Б, может обозначаться как ее цель или задача, а в отдельных случаях для его же обозначения вводятся иные понятия (например, приоритет или ориентир бюджетной политики), место которых в системе целеполагания вызывает дополнительные вопросы.

Кроме того, наблюдается изменчивость понимания используемых в стратегических документах трактовок целей и задач бюджетной политики. Так, в рамках бюджетных посланий президента разных лет в качестве задачи бюджетной политики закреплялось как «обеспечение устойчивого роста экономики страны на основе стабильного функционирования и развития бюджетной системы» [144], в большей степени соответствующее критериям цели, так и «реорганизация и увеличение капитализации специализированных государственных инвестиционных институтов в целях поддержки экспорта товаров и импорта технологий, долгосрочного финансирования крупных инвестиционных проектов» [144], которые представляют собой конкретные действия по применению инструментов управления бюджетом, соответствуя таким образом понятию меры бюджетной политики.

Более того, зачастую элементы бюджетной политики, установленные в стратегических документах, выходят за пределы сферы ее разработки и реализации, представляя собой приоритеты управления бюджетом или даже цели и задачи других видов политики государства. Например, в бюджетном

послании 2009 года одной из задач бюджетной политики провозглашалось определение и реализация комплекса мер по созданию «безбарьерной» среды для инвалидов, а также иных мероприятий, связанные с ратификацией Конвенции о правах инвалидов [144].

4) Условный характер преемственности элементов бюджетной политики

Выявленные проблемы целеполагания бюджетной политики Российской Федерации затрудняют мониторинг достижения ее целей и задач, что является основополагающим условием обеспечения ее преемственности. Если сопоставление плановых и фактических результатов реализации бюджетной политики не производится, преемственность ее элементов может быть обеспечена лишь за счет их фиксации на долгосрочный временной промежуток либо же путем увязки целей и задач от периода к периоду. При этом учитывая недостаточную формализацию целеполагания бюджетной политики Российской Федерации, указанные условия также преимущественно не реализуются. Вместе с тем общая трансформация целей и задач бюджетной политики при детальном анализе прослеживается и позволяет представить эволюцию концептуальных подходов к ее разработке и реализации на практике. Результаты проведенного автором анализа приведены на рисунке 8.

Данные рисунка 8 свидетельствуют, что концептуальные подходы к разработке и реализации бюджетной политики Российской Федерации претерпевали изменения каждые 4-6 лет. Их изменчивость в столь короткие для концептуальных подходов временные промежутки нарушает преемственность и предсказуемость определяемых мер бюджетной политики [103].



Источник: составлено автором по материалам
[18; 19; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 61; 62; 103; 144].

Рисунок 8 – Основные этапы эволюции бюджетной политики
Российской Федерации

Описанная в рамках настоящего параграфа эволюция целеполагания и концептуальных подходов к разработке и реализации бюджетной политики не может происходить исключительно на методологическом уровне. Цели и задачи бюджетной политики получают собственное значение только при их детализации до мер бюджетной политики, посредством которых осуществляется ее фактическая реализация. В этой связи любой элемент целеполагания бюджетной политики, не увязанный с системой соответствующих мер, остается лишь ориентиром деятельности правительства, планируемым к достижению в будущем, и принимает декларативный характер.

Проведенный автором анализ правовых актов и иных документов, затрагивающих элементы бюджетной политики Российской Федерации, показывает, что раскрыть практические подходы к разработке и реализации ее мер представляется возможным в первую очередь по итогам анализа разрабатываемых Минфином России основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, преемственность положений которых обусловлена требованием статьи 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации об обязательном их включении в состав документов и материалов, представляемых одновременно с проектом федерального бюджета [2].

Результаты проведенного анализа эволюции мер бюджетной политики в Российской Федерации представлены в таблице Б.2 приложения Б.

Стоит отметить, что периоды изменения целеполагания бюджетной политики и ее мер, приведенные в таблицах Б.1 и Б.2 приложения Б соответственно, отчасти различаются, несмотря на то, что меры бюджетной политики являются результатом декомпозиции ее целей и задач. Указанное обстоятельство, по мнению автора, обусловлено следующим. Во-первых, особенности применения мер бюджетной политики с учетом успешной мировой практики действительно должны быть более гибкими и адаптироваться к колебаниям экономической конъюнктуры, поступательным изменениям внешних и внутренних факторов. Подобная гибкость обеспечивает возможность достижения установленного набора целей и задач бюджетной политики на протяжении их более длительного горизонта планирования. Во-вторых, цели и задачи бюджетной политики декомпозируются до конкретных мер и реализуются с временным лагом, обусловленным в том числе организационно-правовыми аспектами разработки бюджетной политики.

Содержание таблицы Б.2 приложения Б подтверждает актуальность для современной России сформулированной в параграфе 1.1 настоящего исследования на основе анализа постулатов экономических теорий гипотезы о

двухкомпонентном характере бюджетной политики, предполагающем разделение подходов к ее разработке и реализации на базовые и производные. При этом в годы кризисов разработка и реализация бюджетной политики осуществлялась преимущественно исходя из базовых подходов, ориентированных в первую очередь на обеспечение сбалансированности федерального бюджета, устойчивости финансовой системы страны и реализации приоритетных мероприятий в сфере социально-экономического развития. И лишь в годы благоприятной экономической конъюнктуры формируются условия для дополнения базовых подходов производными, направленными на достижение расширяющегося набора целей и задач бюджетной политики.

Рассмотренная эволюция целей, задач и мер бюджетной политики Российской Федерации позволяет определить, насколько изменение подходов к разработке и реализации бюджетной политики, характерное для современной России, соответствует глобальным векторам ее трансформации, выявленным в параграфе 1.2 настоящего исследования. Фактическое проявление указанных векторов в рамках современной бюджетной политики Российской Федерации представлено в таблице 8.

При анализе отражения глобальных векторов трансформации бюджетной политики на примере нашей страны можно сделать вывод, что по ряду рассмотренных направлений Россия в настоящее время проходит изменения, свойственные для передовых практик управления общественными финансами еще на рубеже XX-XXI веков.

Таблица 8 – Проявление глобальных векторов трансформации бюджетной политики в Российской Федерации

Направление трансформации бюджетной политики	Глобальный вектор трансформации бюджетной политики	Проявление в рамках бюджетной политики Российской Федерации	Примеры	Степень соответствия трансформации бюджетной политики Российской Федерации глобальным векторам
1	2	3	4	5
Трансформация целеполагания бюджетной политики	Модернизация методологии целеполагания в рамках бюджетной политики	Переход от обеспечивающих (промежуточных) целей бюджетной политики к декомпозиции целей государственной политики до различных элементов бюджетной политики	– Проводится анализ, какие условия для достижения каждой национальной цели развития должны быть обеспечены посредством бюджетной политики – Обеспечивается увязка мер бюджетной политики, включенных в документы стратегического планирования (в первую очередь в государственные программы и национальные проекты), с национальными целями развития	<i>Частично соответствует:</i> полноценной реализации данного глобального вектора препятствует недостаточная формализации 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	– В условиях неблагоприятных условий внешней среды финансирование сфер, характеризующихся устойчивыми средними темпами развития, сокращается путем установления общего уровня секвестра в пользу стимулирования сфер, характеризующихся недофинансированием – Как альтернатива пропорциональному сокращению бюджетных ассигнований по ряду направлений осуществляются попытки применения обзоров бюджетных расходов и практики «нулевого бюджетирования»	<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 8

1	2	3	4	5
	Расширение перечня ориентиров бюджетной политики	Постепенное внедрение ESG-повестки при определении ориентиров бюджетной политики	– Внедрение практики выпуска «зеленых» облигаций для покрытия долга регионов и квазигосударственных организаций – Учет ESG-критериев при определении приоритетов управления бюджетом в увязке с соответствующими национальными целями развития и их показателями	<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
Трансформация механизма формализации бюджетной политики	Целенаправленное формирование бюджетной политики как программы	Отсутствует	Отсутствует	<i>Не соответствует</i>
	Установка долгосрочных ориентиров бюджетной политики	Количественная оценка ключевых параметров федерального бюджета, а также «потолков» расходов на реализацию государственных программ и национальных проектов на долгосрочный период	– Каждые 6 лет на 18-летний период утверждается бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период – В целях обеспечения актуальности параметров бюджетного прогноза в части объемов финансового обеспечения государственных программ и национальных проектов ведется перспективный финансовый план	<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

Продолжение таблицы 8

1	2	3	4	5
	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 направлений деятельности правительства, в том числе «безденежные»	– Доля программных расходов открытой части федерального бюджета по итогам 2025 года превысила 90%, из них порядка 38% приходится на бюджетные проекты – Отдельные задачи и меры бюджетной политики разрабатываются и реализуются в рамках действующих инструментов программно-целевого и проектного управления (например, ведомственный проект «Реинжиниринг планирования и повышение эффективности бюджетных расходов», комплекс процессных мероприятий «Формирование бюджетной политики и совершенствование инструментов управления общественными финансами» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»)	<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
Трансформация мер бюджетной политики	Модификация антикризисных мер бюджетной политики	Перечень антикризисных мер бюджетной политики принимает скоординированный характер и утверждается в рамках единого плана (программы) Правительства Российской Федерации	Утверждение и реализация Плана первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, содержащего перечень взаимоувязанных мер с установлением ответственных за их реализацию, сроки и оценку необходимых финансовых ресурсов	<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	Консервативный характер мер бюджетной политики, приоритет обеспечения финансовой устойчивости после преодоления	– Сдерживание роста государственного долга, ограниченное использование государственных заимствований даже при смягчении бюджетной политики – Приоритет сокращения государственного	<i>Частично соответствует:</i> в условиях ограничений выхода на мировые рынки капитала фактическая реализация данного

Продолжение таблицы 8

1	2	3	4	5
	устойчивости публично-правовых образований	макроэкономических шоков	долга перед наращиванием бюджетных резервов в периоды экономического подъема, выражающееся в том числе в регулярном пересмотре конструкции бюджетного правила	вектора в России имеет консервативный характер и преимущественно не соответствует реализации в большинстве развитых стран
	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	– Обеспечение осуществления бюджетных процедур независимо от иностранных технологий (например, создание ГИИС «Электронный бюджет» 2.0) и рынков капитала (например, сокращение доли внешних государственных заимствований) – Формализация процесса включения в управление федеральным бюджетом приоритетов по обеспечению финансового суверенитета (например, в рамках национальных проектов по обеспечению технологического лидерства)	<i>Соответствует:</i> в условиях внешнего санкционного давления российская практика является примером ускоренного перехода к обеспечению финансового суверенитета

Источник: составлено автором по материалам [18; 19; 32; 33; 35; 36; 37; 38; 39; 61; 62; 65].

Так, например, *акцент на оптимизацию в рамках достижения целей бюджетной политики* в абсолютном большинстве стран ОЭСР реализуется за счет проведения обзоров бюджетных расходов, а в отдельных странах и обзоров налоговых расходов, в то время как российская практика фискальной консолидации представлена в первую очередь секвестром расходов федерального бюджета с последующей их приоритизацией. При этом Правительством Российской Федерации были обозначены планы по поиску возможностей использования результатов ОБР в перераспределении финансовых ресурсов с учетом утвержденного в 2023 году нового регламента их проведения [57].

Указанная тенденция характерна не только для трансформации целеполагания бюджетной политики, но и для трансформации механизма ее формализации. Так, *установка долгосрочных ориентиров бюджетной политики* в настоящее время осуществляется в форме бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, содержащего в соответствии с действующей его редакцией до 2042 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2025 г. № 3702-р [39], количественную оценку динамики основных характеристик и иных показателей федерального бюджета, а также используемые подходы для прогнозирования и решения правительства в рамках бюджетной политики, обусловившие их. Таким образом, требование, установленное постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период» [22] и предусматривающее включение в состав бюджетного прогноза основных подходов к формированию бюджетной политики на долгосрочный период, соблюдено формально. Качественные долгосрочные подходы, используемые при разработке и реализации бюджетной политики и являющиеся первопричиной количественных параметров, отраженных в рамках бюджетного прогноза и используемых в целях его актуализации инструментов (перспективного финансового плана и реестра планируемых и

принятых решений президента, правительства, государственных органов и организаций), действующей правовой базой не задаются. При этом количественное выражение указанных подходов в форме параметров бюджетной прогноза, с одной стороны, характеризуется высокой степенью изменчивости с учетом особенностей процесса прогнозирования и, с другой стороны, отражает лишь внешнюю сторону планируемой к реализации в долгосрочном периоде бюджетной политики.

Стоит отметить, что попытки установки долгосрочных ориентиров бюджетной политики в их качественном выражении в России предпринимались. Так, в 2008 году был разработан проект бюджетной стратегии до 2023 года [142], однако с учетом стремительного ухудшения макроэкономической ситуации в связи с углублением мирового финансового кризиса и снижения актуальности предпосылок ее формирования указанный документ не был утвержден.

При этом один из глобальных векторов трансформации механизма формализации бюджетной политики, предусматривающий *целенаправленное формирование бюджетной политики как программы*, в настоящее время не нашел отражение в российской действительности. Так, рассмотренные в ходе анализа эволюции целеполагания бюджетной политики Российской Федерации (С. 201-205) документы последнего десятилетия не отражают содержание бюджетной политики соответствующего временного промежутка как программы, так как не содержат конкретной целевой установки и ее декомпозиции до конкретных мероприятий правительства с оценкой соответствующих сроков и ресурсов. Кроме того, на основании указанных документов нельзя сделать однозначные выводы об увязке целей государственной и бюджетной политик, что, на наш взгляд, является ключевой особенностью программного подхода к определению ее содержания.

При этом ежегодно разрабатываемые основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период

свидетельствуют о распространении в российской практике процессного подхода к определению содержания бюджетной политики (С. 18).

Отдельно проанализируем трансформации *мер* бюджетной политики на предмет соответствия глобальным векторам, поскольку, как показывает проведенный анализ, рассмотрение изменений именно практического выражения мер бюджетной политики занимает наиболее значимое место в сформированной в последние годы системе документов, затрагивающих элементы бюджетной политики (С. 206-211).

В отношении глобального вектора по *модификации антикризисных мер бюджетной политики* стоит отметить, что попытки комплексной реализации таких мер осуществлялись в России еще на рубеже XX и XXI веков. Примером могут послужить План действий по реализации документа «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране», утвержденный в декабре 1998 года в целях обеспечения ликвидации последствий экономического кризиса, вызванных дефолтом (далее – План действий 1998 года) [17], Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, ставшая экономическим ответом на мировой финансовый кризис (далее – Программа антикризисных мер на 2009 год) [60], и План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, направленный на снижение влияния резкого ухудшения внешней экономической и политической конъюнктуры [63]. Однако предусмотренные указанными планами меры государственной политики в целом и бюджетной политики в частности зачастую не были скоординированы. Например, Планом действий 1998 года устанавливался приоритет «финансирования текущих расходов федерального бюджета, расходов на выплату заработной платы, денежного довольствия, пенсий, стипендий» [17] в ходе исполнения федерального бюджета, необходимость оптимизации расходов на реализацию федеральных целевых программ и другие меры по обеспечению исполнения

действующих расходных обязательств Российской Федерации. Вместе с тем данным планом предусматривалось внедрение практики предоставления адресного образовательного кредита, создание резерва сельскохозяйственной продукции и реализация других мероприятий, приводящих к установлению дополнительных расходных обязательств, стимулирующее воздействие которых на восстановление экономики в условиях кризиса не усматривается.

Кроме того, в рамках указанных документов оценка необходимых объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также параметров финансового обеспечения из иных источников не производилась либо носила укрупненный и (или) справочный характер. Например, План действий 1998 года не содержит оценку финансового обеспечения, несмотря на затратный характер отдельных его мероприятий; Программой антикризисных мер на 2009 год предусмотрен необходимый в дополнение к бюджетным ассигнованиям федерального бюджета, утвержденным соответствующим федеральным законом о федеральном бюджете, объем финансирования без определения источников его обеспечения.

Крупнейшей за последние годы антикризисной программой Правительства Российской Федерации стал План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, одобренный по итогам заседания Президиума Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций 15 марта 2022 года (далее также – План) [61]. В План вошел комплекс мер, в том числе бюджетной политики, по стабилизации ситуации на финансовом рынке, налоговому стимулированию, снижению регуляторных ограничений, поддержке импорта, ускорению бюджетных процедур и использованию средств государственных компаний, поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, отдельный перечень отраслевых мер поддержки экономики, мер социальной поддержки, в том числе поддержки рынка труда, и др.

Таким образом, План включал в себя мероприятия, относящиеся к сферам реализации большинства государственных программ Российской Федерации. При этом с учетом изменений, внесенных в План по состоянию на 31 мая 2022 года, объем его финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета составлял более 1,1 трлн руб., что превосходило по итогам 2022 года обеспечение из аналогичного источника 42 из 48 государственных программ, по которым осуществлялось кассовое исполнение в рамках открытой части федерального бюджета, что свидетельствует о его ключевом значении в рамках исполнения расходных обязательств государства.

Однако несмотря на существенный масштаб рассматриваемого антикризисного документа, широкий охват реализуемых мер и первостепенную важность для обеспечения устойчивости экономики страны, нормативно установленные правила его реализации отсутствовали, в связи с чем внесение в него изменений, актуализация и мониторинг носили периодический и хаотичный характер, в связи с чем оценка эффективности осуществленных мер была затруднительна.

Вместе с тем стоит отметить, что вопрос эффективности реализации мер бюджетной политики в подобном формате подлежит дополнительному анализу ввиду вероятного сохранения актуальности подобных мер на фоне турбулентности экономического развития в условиях новой нормальности XXI века.

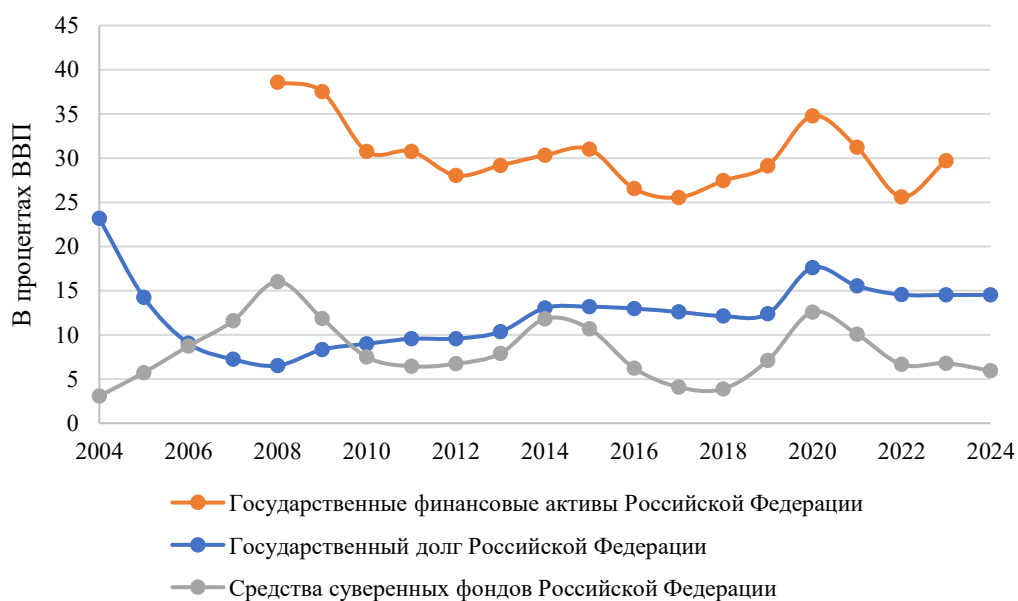
В отношении глобального вектора *трансформации применения мер бюджетной политики в целях обеспечения финансовой устойчивости публично-правовых образований* можно отметить специфику его практической реализации в Российской Федерации. Дефолт по государственным краткосрочным облигациям 1998 г. стал крупнейшим макроэкономическим шоком для бюджетной системы, который кроме прямого дестабилизирующего воздействия на нее привел к долгосрочному снижению доверия к России с позиции ее финансовой устойчивости как публично-правового образования со

стороны как институциональных инвесторов, так и населения. Все это определило долгосрочный тренд на сокращение государственного долга. Это выразилось в снижении уровня государственного долга с 61,3% ВВП в 2000 г. до 14,5% ВВП в 2024 г. Кроме того, ограничения на выход на внешние рынки капитала, вводимые в рамках санкционных действий других стран начиная с 2014 г., привели к закреплению указанного подхода и впоследствии.

Таким образом, распространенная мировая тенденция по устойчивому функционированию национальных экономик в условиях наращивания объема государственной задолженности, описанная в параграфе 1.2 настоящего исследования при рассмотрении глобальных векторов трансформации бюджетной политики, не применима для отечественной бюджетной политики в настоящее время. При этом данный подход позволяет сохранить пространство для долгового маневра в условиях кризиса в целях обеспечения устойчивости бюджетной системы. Вместе с тем стимулирующий эффект канала долгового финансирования практически не используется: спрос со стороны государства последние десятилетия не оказывает существенное влияние на развитие отечественного рынка, емкость которого сохраняется на недостаточном для обеспечения ускоренного экономического развития уровне. Кроме того, обозначаемая в 2017-2019 годы задача бюджетной политики по следованию «золотому правилу» государственных заимствований, предусматривающему долговое бюджетное финансирование создания активов, имеющих существенное значение для национальной экономики, также продемонстрировала свою неустойчивость в среднесрочной перспективе. Сформированный для указанных целей в составе федерального бюджета Фонд развития прекратил свое существование уже в 2020 году ввиду неурегулированной процедуры использования его бюджетных ассигнований, а также ухудшения условий привлечения государственных заимствований на фоне распространения коронакризиса [10; 11]. При этом из наиболее известных видов государственных ценных бумаг Российской Федерации последних лет, эмитированных в стимулирующих целях – облигации

федерального займа для населения (ОФЗ-н) – был направлен в первую очередь на повышение финансовой грамотности населения, стимулирование физических лиц к среднесрочным сбережениям, а не на существенное развитие отечественного финансового рынка в целом [139]. При этом объемы соответствующих выпусков являются достаточно скромными: по состоянию на 1 января 2025 года на ОФЗ-н приходилось лишь 0,007% государственного внутреннего долга Российской Федерации [138].

Однако сравнение динамики государственного долга и государственных активов, свойственное для оценки «финансового благосостояния» при переходе к современным подходам к обеспечению финансовой устойчивости публично-правовых образований, свидетельствует о большей схожести бюджетной политики Российской Федерации и других стран в указанном аспекте.



Источник: составлено автором по материалам [138; 146; 147; 149].

Рисунок 9 – Динамика параметров финансовой устойчивости Российской Федерации за 2004-2024 годы

Как видно на рисунке 9, российской бюджетной политике также свойственно сопоставимое изменение объемов государственного долга и государственных финансовых активов, что свидетельствует о смене приоритета с сокращения обязательств Российской Федерации любыми способами, в том числе за счет реализации активов, на сбалансированное

управление заимствованиями и резервами в целях максимизации «финансового благосостояния». И если циклическое колебание размера государственного долга свидетельствует о приверженности к кейнсианскому подходу в части обеспечения контрциклического характера бюджетной политики, то схожая динамика средств суверенных фондов, являющихся одной из наиболее существенных форм государственных активов, и критическое сокращение их объема по итогам каждого кризиса свидетельствует о недостаточности потенциала для обеспечения выполнения ими стабилизационной и стерилизационной функций [126].

В отношении глобального вектора по *модификации мер бюджетной политики в условиях обеспечения финансового суверенитета страны* стоит отметить, что российский опыт является одним из наиболее ярких примеров его практической реализации.

Данные о государственном долге имеют важное значение в рассматриваемом вопросе ввиду того, что высокий уровень долга, в особенности номинированного в иностранной валюте, влияет на бюджет как через стоимость его обслуживания, так и через условия привлечения новых заимствований. Его высокие значения приводят к ухудшению кредитных рейтингов, применяемых на мировом рынке заемного капитала, и таким образом ограничивают доступность новых размещений.

Фактическая динамика государственного долга свидетельствует о приверженности России тенденции по обеспечению финансового суверенитета задолго до введения широкого перечня санкций других стран и проявления геополитической напряженности в целом как ключевого фактора развития рассматриваемого направления. Так, доля внешнего государственного долга в его общем объеме была сокращена с 87,6% в 2000 г. до 29,7% на момент введения санкций против Российской Федерации в 2014 г. и в дальнейшем минимизирована до 14,6% в 2025 г. [138; 149].

При этом другие параметры, характеризующие угрозы финансовому суверенитету, свидетельствуют о необходимости дальнейшей работы в

данном направлении. Например, несмотря на сокращение размера неформальной экономики с почти половины ВВП России в 2000 г. [198] до 26,5% ВВП в 2023 г. [103; 197], значение указанного показателя значительно превышает средний уровень для экономик стран G20 – 13,6% ВВП, что является фактором повышенной подверженности национальной финансовой системы к различным способам вмешательства из внешней среды [115].

Однако практическая реализация рассматриваемого глобального вектора трансформации мер бюджетной политики в России не ограничивается минимизацией угроз самостоятельности управления национальной финансовой системой. Так, с 2014 г. началась реализация широкого перечня стимулов бюджетной политики в целях ускоренного импортозамещения и локализации производств критически важной продукции. При этом аналогичные меры, вызванные изоляцией России от существенной части мировых потоков капитала и финансовых технологий после 2022 г. и описанные ранее в рамках рассмотрения Плана первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, были направлены уже не только на оказание поддержки национальной экономики, но и в первую очередь на создание способной работать без привлечения внешних ресурсов финансовой инфраструктуры и альтернативных финансовых институтов [89].

Однако несмотря на адаптацию национальной экономики и бюджетной системы к санкционным и внешнеэкономическим шокам в последние годы, тенденция по видоизменению подходов к планированию и реализации мер бюджетной политики в целях обеспечения финансового суверенитета Российской Федерации продолжает развиваться за счет внедрения дополнительных регуляторных мер органов государственной власти.

Так, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [15] установлены в том числе такие национальные цели, как «Технологическое лидерство» и «Устойчивая и

динамичная экономика», которые декомпозированы до целевых показателей и задач, характеризующих обеспечение технологической независимости страны, стимулирование развития производства отечественной высокотехнологической продукции, поддержку малых технологических компаний, снижение зависимости от импорта, рост капитализации фондового рынка, создание системы подготовки кадров для приоритетных отраслей экономики и др.

В целях концентрации ресурсов на указанном направлении с учетом планируемых к реализации мер бюджетной политики был обособлен новый вид национальных проектов – национальные проекты по обеспечению технологического лидерства (далее также – НПТЛ). При этом правительством были установлены требования к НПТЛ [25], отражающие их специфику и ориентацию на комплексное решение существующих проблем уже на этапе разработки, как то: определение способов обеспечения долгосрочного спроса на результаты реализации таких проектов, включение в их паспорта общественно значимых результатов, имеющих системное значение для трансформации национальной экономики, рост роли внебюджетного финансирования, в том числе существенное расширение перечня сторон, реализующих НПТЛ, с участников бюджетного процесса до квазигосударственных организаций и бизнеса.

При этом несмотря на новации в подходах к разработке нового вида национальных проектов (например, подготовка в их составе карт технологической кооперации), их реализация осуществляется по апробированным в течении десятилетий правилам и полностью интегрирована в действующую систему стратегического и бюджетного планирования. Указанный подход обеспечивает как планомерный характер целеполагания НПТЛ в увязке с целями государственной и бюджетной политики, так и расширенные возможности мониторинга достижения их показателей и мероприятий (результатов), в том числе в режиме онлайн с использованием

дашбордов ГАС «Управление», а также полную прослеживаемость использования бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Вместе с тем, для достижения указанных выше целей, установленных Президентом Российской Федерации, было принято решение формирования альтернативной системы обеспечения указанного процесса, выразившееся в принятии Федерального закона от 28 декабря 2024 г. № 523-ФЗ «О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 523-ФЗ). При этом инструменты, закрепленные данным актом и включающие в том числе планы развития технологий (среднесрочные и долгосрочные), программы инновационного развития организаций с государственным участием, проекты по развитию сквозных технологий [12], не скоординированы между собой и с существующими документами стратегического планирования и предусмотренными ими мерами бюджетной политики. Например, изданным во исполнение положений указанного федерального закона постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2025 г. № 1552 «О планировании технологической политики в Российской Федерации» установлено, что «в соответствии с планами развития технологий принимаются решения о разработке (об изменении) государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов», которые должны приводиться в соответствии с указанными планами [29]. Вместе с тем в силу Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственная программа Российской Федерации является основополагающим документом для планирования ключевых приоритетов в соответствующей сфере и мероприятий по их достижению, основой для разработки которой являются исключительно стратегии социально-экономического и пространственного развития Российской Федерации, отраслевые стратегии и основные направления деятельности Правительства Российской Федерации [9].

Также не урегулированы механизмы финансового обеспечения реализации инструментов, предусмотренных Законом № 523-ФЗ, в условиях формирования федерального бюджета в программной и проектной структуре.

Все это несет риски снижения эффективности реализации предполагаемой системы мер, обусловленные в том числе потенциальным снижением качества бюджетного планирования и возникновением диспропорций в финансовом обеспечении развития соответствующей сферы. Это ставит под вопрос целесообразность создания альтернативной системы обеспечения технологической независимости и финансового суверенитета Российской Федерации.

Таким образом, по итогам проведенного анализа можно сделать вывод, что 8 из 9 глобальных векторов трансформации бюджетной политики как на уровне ее целеполагания и механизма формализации, так и в ходе ее практической реализации посредством системы соответствующих мер, в той или иной степени характерны для бюджетной политики Российской Федерации. При этом ретроспективный обзор эволюции трех уровней элементов российской бюджетной политики показал расхождения ее трансформации с мировым опытом в данной сфере, определить оправданность которых представляется возможным с позиции оценки ее эффектов.

2.2 Оценка эффектов бюджетной политики Российской Федерации

Учитывая практико-ориентированный подход к анализу бюджетной политики, предложенный в параграфе 1.1 настоящего исследования, эффекты от реализации мер бюджетной политики являются основным критерием, характеризующим корректность выбранных правительством подходов к формированию ее элементов. В этой связи всесторонняя оценка эффектов бюджетной политики приобретает ключевое значение. Разработанные подходы к оценке эффектов бюджетной политики Российской Федерации представлены в таблице 9.

Таблица 9 – Подходы к оценке эффектов бюджетной политики

Направление оценки	Экономическое содержание	Компоненты оценки
Оценка результативности бюджетной политики	Оценка вклада мер бюджетной политики в достижение ее целей и, как следствие, целей государственной политики, основанная на использовании фактических значений анализируемых параметров	– Анализ достаточности фактически реализуемых мер бюджетной политики для решения ее задач – Анализ характера цикличности бюджетной политики – Корреляционный анализ связи между мерами бюджетной политики и интегральными показателями общественного благополучия
Оценка потенциальной способности государства влиять на экономические процессы при помощи бюджетной политики	Оценка взаимосвязи между государственными расходами и темпами роста национальной экономики, основанная на применении разработанной в экономической теории методики оценки мультипликационного эффекта	Расчет значений мультипликатора государственных расходов как в сокращенном виде с учетом только предельной склонности к потреблению, так и в полной форме, дополненной расчетом предельных значений основных компонентов валового внутреннего продукта

Источник: составлено автором.

В рамках первого из предложенных нами направлений (*оценка результативности бюджетной политики*) стоит отметить, что закономерным следствием построения правил ее разработки и реализации исходя из обеспечения наиболее эффективного варианта достижения целей этой политики в соответствии с неопрагматическим подходом является оценка эффектов бюджетной политики с позиции анализа вклада ее мер в достижение соответствующих целей. В параграфе 2.1 настоящего исследования в ходе анализа документов, регламентирующих элементы бюджетной политики Российской Федерации, были сформулированы цели, актуальные для бюджетной политики на современном этапе. Проведем анализ сложившихся на практике подходов к достижению каждой из них.

1) Обеспечение достижения приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, на фоне неблагоприятных условий внешней среды

Настоящая цель носит комплексный характер и определяет для бюджетной политики два блока задач. С одной стороны, это создание благоприятных условий для планомерного выполнения правительством действий по достижению установленных на выбранный промежуток планирования приоритетов и целей, а с другой – обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами мероприятий государственной политики по достижению ее верхнеуровневых параметров. Первый из указанных блоков задач в большей степени раскрывается в рамках второй цели сформулированного перечня (в авторском понимании названные цели являются пересекающимися), в связи с чем оценке эффектов реализации соответствующих мер бюджетной политики Российской Федерации будет уделено отдельное внимание ниже. В части же другого блока задач рассмотрим механизм декомпозиции целей государственной политики до конкретных параметров, финансовое обеспечение которых обеспечивается за счет реализуемой бюджетной политики в целевом ее варианте, представленный на рисунке 10.

Как представлено на рисунке 10, национальные цели развития Российской Федерации, фактически являющиеся в соответствии с терминологией, используемой в рамках настоящего исследования, целями государственной политики, и характеризующие их достижение целевые показатели и задачи устанавливаются президентом и посредством системы документов, разрабатываемых и утверждаемых правительством, декомпозируются сначала до показателей национальных проектов и государственных программ Российской Федерации и далее до показателей и мероприятий (результатов) федеральных и ведомственных проектов, а также комплексов процессных мероприятий, являющихся структурными элементами государственных программ Российской Федерации.



Источник: составлено автором.

Рисунок 10 – Архитектура системы целеполагания в Российской Федерации

Далее в случае участия субъектов Российской Федерации в достижении (реализации) показателей и мероприятий (результатов) национальных проектов, государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов в их паспортах осуществляется распределение значений соответствующих параметров на регионы. Подобные декомпозированные значения параметров устанавливаются в качестве обязательных для достижения другим уровнем органов публичной власти путем заключения соглашений о реализации региональных проектов (программ), направленных на достижение показателей национальных проектов и государственных программ Российской Федерации («нефинансовые» соглашения), и соглашений о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и иных межбюджетных трансфертов («финансовые» соглашения) [2; 25; 26].

Пример декомпозиции национальной цели развития Российской Федерации до конкретного мероприятия (результата) структурного элемента государственной программы Российской Федерации, а также параметров государственных программ, реализуемых на региональном уровне и также в полном объеме перешедших на новую систему управления, приведен в таблице 10.

Таблица 10 – Пример декомпозиции параметров в рамках системы целеполагания в Российской Федерации

Тип параметра	Наименование параметра	Принадлежность
1	2	3
Национальная цель развития Российской Федерации	Сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи	Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»
Целевой показатель (задача) национальной цели развития Российской Федерации	Увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2030 году и до 81 года к 2036 году, в том числе опережающий рост показателей ожидаемой продолжительности здоровой жизни	

Продолжение таблицы 10

1	2	3
Показатель государственной программы Российской Федерации	Смертность населения от всех причин смерти, на 1000 населения	Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
Показатель структурного элемента государственной программы Российской Федерации	Доля медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в которых обеспечены условия по оказанию услуг населению, от общего числа запланированных к 2030 году	Федеральный проект «Развитие инфраструктуры здравоохранения»
Мероприятие (результат) структурного элемента государственной программы Российской Федерации	Завершен капитальный ремонт зданий медицинских организаций субъектов Российской Федерации	
Показатель государственной программы субъекта Российской Федерации	Смертность населения от болезней системы кровообращения, на 100 тыс. населения	Государственная программа Омской области «Развитие здравоохранения Омской области»
Показатель структурного элемента государственной программы субъекта Российской Федерации	Декомпозиция не предусмотрена	
Мероприятие (результат) структурного элемента государственной программы субъекта Российской Федерации	Завершен капитальный ремонт зданий медицинских организаций субъектов Российской Федерации	Комплекс процессных мероприятий «Реализация отдельных мероприятий по обеспечению деятельности отрасли здравоохранения»

Источник: составлено автором по материалам [15; 133; 134].

Стоит отметить, что процедура транзита целеполагания с федерального на региональный уровень сопряжена с существенными трудовыми и временными затратами: так, например, в указанных целях на бюджетный цикл 2025-2027 годы было заключено порядка 11 тыс. соглашений, а в ходе их исполнения более 28 тыс. дополнительных соглашений. Аналогичные подходы характерны для последующей передачи элементов системы целеполагания на местный уровень.

Дополнительно отмечаем, что ввиду инклюзивного характера государственной и бюджетной политик, свойственного для неопрагматического подхода, система целеполагания также транслируется на организации государственного сектора: путем заключения соглашений о предоставлении субсидий юридическим лицам, утверждения государственных заданий, подписания протоколов о согласовании параметров финансового обеспечения национальных проектов и государственных программ Российской Федерации за счет внебюджетных источников, формирования требований к стратегиям развития обеспечивается увязка мероприятий (результатов) структурных элементов государственных программ Российской Федерации с мероприятиями программных документов государственных учреждений, государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием и др.

По итогам рассмотрения архитектуры целеполагания в Российской Федерации необходимо отметить, что ее элементом, финансовое обеспечение которого за счет финансовых ресурсов Российской Федерации необходимо обеспечить в рамках достижения анализируемой цели бюджетной политики, являются именно мероприятия (результаты) в рамках государственных программ Российской Федерации. Так, при формировании федерального бюджета на 2026-2028 годы был осуществлен переход к планированию бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ в разрезе мероприятий (результатов) их структурных элементов посредством модернизации системы обоснований бюджетных ассигнований. Действующая по итогам изменения нормативной правовой базы система обоснований бюджетных ассигнований позволяет, во-первых, главному распорядителю средств федерального бюджета обосновать планируемый объем бюджетных средств, необходимый для достижения плановых значений мероприятий (результатов) структурных элементов государственной программы, во-вторых, представить федеральный бюджет в разрезе мероприятий (результатов) государственных программ в целом.

При этом показатели национальных проектов, государственных программ и их структурных элементов, представляющие собой отражение социальных, экономических или иных общественно-значимых эффектов от реализации соответствующих программ или проектов, не являются предметом бюджетного планирования. Так, оценить объем финансового обеспечения, необходимый для достижения плановых значений показателя, будь то показатель конечного эффекта (например, показатель «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении» национального проекта «Продолжительная и активная жизнь» [133]) или промежуточного результата (например, показатель «Число лиц, получивших медицинскую помощь по медицинской реабилитации» федерального проекта «Оптимальная для восстановления здоровья медицинская реабилитация» [133]), представляется возможным лишь через перечень мероприятий (результатов), направленных на его достижение.

Единственным примером в российской практике, когда объем бюджетных ассигнований федерального бюджета планируется в непосредственной увязке не с мероприятиями (результатами), а с показателями, является предоставление единой субсидии. Ключевое отличие единой субсидии заключается в том, что она предоставляется в целях достижения показателей национального проекта, государственной программы (ее структурных элементов), в то время как иные виды субсидий – в целях достижения конкретных результатов структурных элементов государственных программ. При этом конкретные расходные обязательства, софинансируемые за счет единой субсидии, определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом ограничений, которые могут быть установлены в правилах предоставления соответствующих субсидий, в то время как в рамках иных субсидий такие расходные обязательства определяются в правилах их предоставления и распределения.

В настоящее время из федерального бюджета предоставляются три единые субсидии – в целях достижения показателей государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», а также национального проекта «Туризм и гостеприимство».

По итогам анализа правил их предоставления и распределения можно сделать вывод, что показатели, в увязке с которыми планируются соответствующие объемы финансового обеспечения, преимущественно представляют собой консолидацию в количественном и качественном выражении мероприятий (результатов), в целях достижения которых предоставлялись иные виды субсидий до их объединения. Так, например, результатами использования единой субсидии, предоставляемой в рамках государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», являются такие показатели, как «Количество участников мероприятий, направленных на укрепление общероссийского гражданского единства», «Численность участников мероприятий, направленных на этнокультурное развитие народов России» и другие [23], не отражающие общественно-значимые эффекты от использования бюджетных средств.

Таким образом, финансовое обеспечение достижения национальных целей развития осуществляется на уровне мероприятий (результатов) структурных элементов государственных программ Российской Федерации. Однако проблема приведенной на рисунке 10 архитектуры целеполагания заключается в том, что увязка каждого ее уровня с нижестоящим либо определена в соответствующем правовом акте, либо же необходимость такой увязки закреплена нормативно. В случае же декомпозиции показателей структурных элементов государственных программ до мероприятий (результатов) такая увязка предусмотрена исключительно документами, носящими рекомендательный характер (например, Едиными методическими

рекомендациями по проектной деятельности [64]) и на практике зачастую не осуществляется должным образом участниками программной и проектной деятельности.

Указанный разрыв в архитектуре национального целеполагания проявляется в следующих недостатках:

– *Планирование в рамках федерального бюджета мероприятий (результатов), не встроенных в национальную систему целеполагания.* Так, например, мероприятие (результат) «Реализованы проекты по созданию, развитию и (или) модернизации объектов инфраструктуры промышленных технопарков в сфере электронной промышленности» федерального проекта «Развитие инфраструктуры и производства электронной продукции» в соответствии с действующей на конец 2025 года редакцией паспорта такого проекта не направлено на достижение ни одного его показателя. При этом на реализацию данного мероприятия (результата) в 2024-2030 годах предусмотрено порядка 7,9 млрд руб. в форме субсидий бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, в связи с чем возникает вопрос о целесообразности использования данного объема бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также дополнительных средств региональных бюджетов с учетом софинансирования на цели, отличные от целей государственной политики.

– *Реализация мероприятий (результатов), оказывающих незначительное влияние на достижение целей государственной политики.* С учетом реализации с 2025 г. новых национальных проектов были внесены изменения в систему документов, формируемую в ходе их разработки и реализации. В частности, в составе дополнительных материалов к паспортам федеральных проектов предусматривается представление результатов оценки влияния мероприятий (результатов) на достижение показателей [64]. Соответствующие данные свидетельствуют о неоднозначной ситуации в указанной сфере. Например, в рамках федерального проекта «Взлет – от стартапа до IPO» реализуется мероприятие (результат) «Участниками проекта

создания инновационного центра «Сколково» осуществлена закупка товаров для строительства, оборудования и технического оснащения объектов недвижимости», направленное на достижение лишь одного показателя такого проекта «Количество технологических компаний и предпринимателей, поддержанных в рамках развития инновационной экосистемы», при этом степень подобного влияния оценивается в 0,01%. Минимальный вклад в достижение целей государственной политики порождает вопрос о целесообразности финансирования такого мероприятия (результата) и потенциально большего эффекта от перераспределения бюджетных ассигнований федерального бюджета в пользу направлений деятельности, обладающих более существенным эффектом в отношении того же показателя.

Другим примером в рамках указанного федерального проекта могут послужить мероприятия (результаты) «Автономной некоммерческой организацией «Центр поддержки инжиниринга и инноваций» созданы инструменты доработки продукции технологических компаний под требования крупных корпораций» и «Реализованы инфраструктурные и экосистемные проекты в сфере nanoиндустрии и высокотехнологичных секторов экономики Фондом инфраструктурных и образовательных программ», степень влияния которых на достижение соответствующего показателя составляет 1,03% и 8,19% соответственно. При соотношении эффекта от реализации мероприятий 1:8 объем их финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета в 2024-2030 годах составляет 26,6 млрд руб. и 3,6 млрд руб. соответственно или 7:1. В связи с этим приоритет первому мероприятию при распределении бюджетных ассигнований носит неоднозначный характер.

– Отсутствие обоснованной взаимосвязи между целевыми показателями и предусмотренными в рамках национальных проектов и государственных программ мероприятиями. Набор мероприятий (результатов), направленных на достижение целевых показателей, определяется в рамках соответствующих структурных элементов государственных программ

Российской Федерации методом экспертных оценок и зачастую носит субъективный и необоснованный характер. Например, паспортом федерального проекта «Безопасность дорожного движения» предусмотрен показатель «Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 10 тысяч транспортных средств», на достижение которого направлено мероприятие (результат) «Закуплены и установлены на патрульные автомобили подразделений, осуществляющих контрольные и надзорные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения, бортовые аппаратно-программные комплексы с функцией распознавания государственных знаков». Подобная мера с малой долей вероятности обеспечивает существенный вклад в достижение поставленной цели, имея лишь косвенное влияние на ожидаемые результаты.

– Неоднозначный характер увязки мероприятий (результатов) и показателей национальных проектов, государственных программ и их структурных элементов, приводящий к искажению механизма финансового обеспечения. Примером может служить федеральный проект «Создание номерного фонда, инфраструктуры и новых точек притяжения», входящий в состав национального проекта «Туризм и гостеприимство». В соответствии с правилами предоставления и распределения единой субсидии в рамках указанного национального проекта результатом ее использования является показатель «Количество туристических поездок по территории Российской Федерации» [27]. При этом паспортом федерального проекта предусмотрена реализация мероприятий (результатов), предполагающих предоставление иных видов субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и также направленных на достижение указанного показателя, при этом совокупный вклад таких мероприятий (результатов) в достижение показателя более чем в 2 раза превышает вклад мероприятия (результата) по предоставлению соответствующей единой субсидии. Такая увязка показателя и мероприятий (результатов) показывает, что консолидация субсидий была произведена не полностью и отчасти формально, суть механизма предоставления единой

субсидии в рассмотренном примере нарушается. Более того, учитывая, что в рассмотренном примере речь идет о декомпозированных параметрах национальных проектов и государственных программ, указанные неточности целеполагания транслируются также на региональный уровень в рамках заключения соответствующих «финансовых» и «нефинансовых» соглашений.

Дополнительной особенностью, усложняющей оценку необходимых для достижения целей государственной политики условий, является смена количественных и качественных параметров, определенных в документах стратегического планирования. Так, в 2018 году президентом были утверждены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 года [13], фактически определившие действующую систему целеполагания в стране, воплотившуюся в параметрах утвержденных в этой связи национальных проектов, а позднее – обновленных государственных программ Российской Федерации. В 2020 году, то есть еще до достижения горизонта планирования, национальные цели развития были переутверждены на период до 2030 года [14]. Также в 2024 году по итогам реализации в течение 6 лет национальных проектов были определены новые национальные цели развития на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года [15]. Подобные изменения основ национального целеполагания не только не позволяют оценить степень достижения верхнеуровневых приоритетов по достижении исходного горизонта планирования, но и приводят к полному пересмотру системы показателей и мероприятий (результатов) национальных проектов, государственных программ и их структурных элементов, что не может не оказывать влияние на целевые объем и структуру расходов бюджетов бюджетной системы страны.

Таким образом, указанные слабые стороны системы декомпозиции целей государственной политики до конкретных мероприятий (результатов), в разрезе которых осуществляется бюджетное планирование, в связи с наличием разрывов между уровнями архитектуры целеполагания, а также частыми ее

изменениями не позволяют в полной мере оценить степень достижения рассматриваемой цели бюджетной политики.

2) Обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития

Данная цель бюджетной политики, по мнению автора, также является комплексной и затрагивает отдельные аспекты рассмотренной выше цели современной бюджетной политики Российской Федерации. Так, обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития страны предусмотрено отдельными определенными в документах стратегического планирования приоритетами и целями, на создание условий для достижения которых также нацелена бюджетная политика. Вместе с тем в рамках настоящей цели в большей мере акцент уделяется созданию макроэкономических условий, способствующих всестороннему развитию национального хозяйства, включая снижение зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры.

В целях создания необходимых макроэкономических условий правительством формируется система соответствующих мер бюджетной политики, которые характеризуют практические подходы к ее разработке и реализации. В параграфе 2.1 настоящего исследования была рассмотрена эволюция практического выражения мер бюджетной политики в их целевом представлении, определенном в основных направлениях бюджетной политики и бюджетных посланиях президента, на протяжении рассматриваемого временного промежутка. Существенная их часть, выделенная в таблице Б.2 приложения Б, носит количественно измеримый характер. Рассмотрим, как указанные меры были фактически реализованы на практике путем оценки динамики значений ключевых показателей, характеризующих состояние государственных финансов в Российской Федерации с начала XXI века. Результаты проведенных автором расчетов приведены в таблице 11.

Таблица 11 – Количественная оценка практического выражения мер бюджетной политики Российской Федерации в 2000-2024 годы

В процентах ВВП

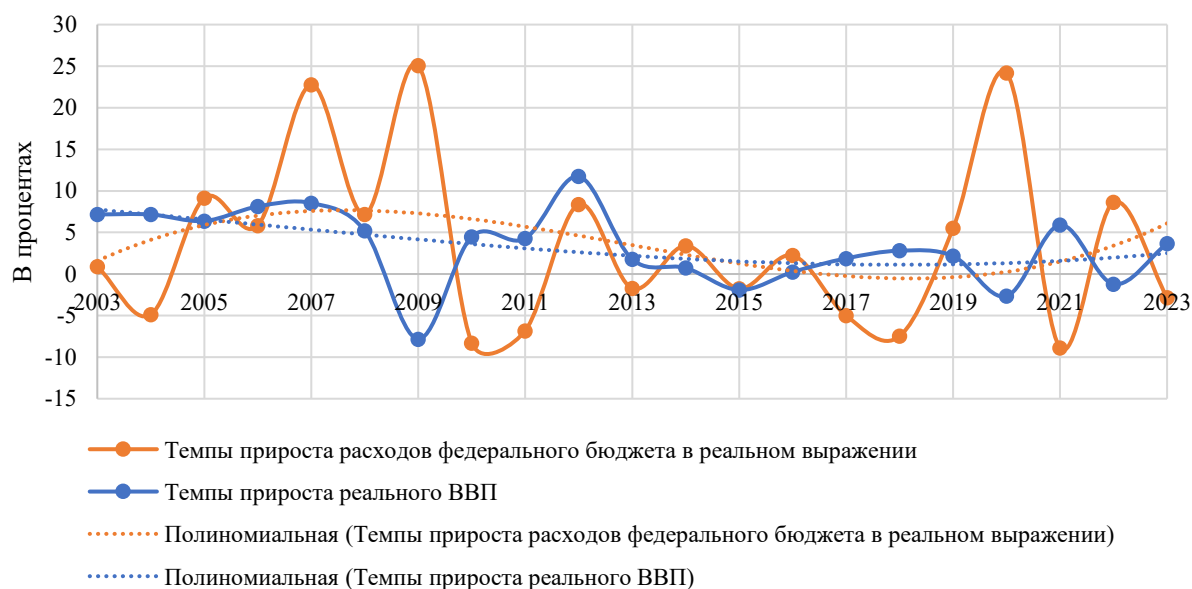
Год	Доходы федерального бюджета	Расходы федерального бюджета	Сальдо федерального бюджета	Государственный долг Российской Федерации	Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в его общем объеме, в процентах	Доля государственного внешнего долга Российской Федерации в его общем объеме, в процентах	Объем средств суверенных фондов Российской Федерации
2000	15,5	14,1	1,4	61,3	12,4	87,6	-
2001	17,8	14,8	3,0	49,5	12,0	88,0	-
2002	20,4	19,0	1,4	42,1	14,9	85,1	-
2003	19,6	17,9	1,7	31,7	16,3	83,7	-
2004	20,1	15,9	4,3	23,2	19,7	80,3	3,1
2005	23,7	16,3	7,5	14,2	28,4	71,6	5,7
2006	23,3	15,9	7,4	9,0	43,7	56,3	8,7
2007	23,4	18,0	5,4	7,2	54,1	45,9	11,6
2008	22,5	18,3	4,1	6,5	55,8	44,2	16,0
2009	18,9	24,9	-6,0	8,3	64,8	35,2	11,9
2010	17,9	21,8	-3,9	9,0	70,7	29,3	7,5
2011	20,3	19,5	0,8	9,5	78,4	21,6	6,4
2012	18,9	18,9	-0,1	9,6	76,3	23,7	6,7
2013	17,8	18,3	-0,4	10,3	75,8	24,2	7,9
2014	18,3	18,8	-0,4	13,0	70,3	29,7	11,8
2015	16,4	18,8	-2,4	13,2	66,7	33,3	10,7
2016	15,7	19,2	-3,5	13,0	72,0	28,0	6,2
2017	16,4	17,9	-1,4	12,6	75,2	24,8	4,1
2018	18,7	16,1	2,6	12,1	72,9	27,1	3,9
2019	18,4	16,6	1,8	12,4	75,0	25,0	7,1
2020	17,4	21,2	-3,8	17,6	77,9	22,1	12,6
2021	18,8	18,4	0,4	15,5	78,8	21,2	10,1
2022	17,7	19,8	-2,1	14,5	82,3	17,7	6,6
2023	16,5	18,3	-1,8	14,5	81,3	18,7	6,8
2024	18,4	20,1	-1,7	14,5	81,8	18,2	5,9
2025	17,4	20,0	-2,6	16,4	87,2	12,8	6,3

Источник: рассчитано автором по материалам [3; 4; 5; 6; 7; 8; 138; 146; 149].

Данные об исполнении федерального бюджета за 2000-2024 годы, а также управлении государственным долгом Российской Федерации и суверенными фондами позволяют сделать вывод о сокращении разрыва между целевым и фактическим выражением мер бюджетной политики на протяжении рассматриваемого временного промежутка. Если в ходе становления современного бюджетного устройства страны в начале 2000-х годов, адаптации бюджетной политики к макроэкономическим шокам 2008 г. целевое и фактическое выражение зачастую имели противоположную направленность, то в последующем, несмотря на наличие продолжительных временных отрезков турбулентности внешней среды, указанное несоответствие сокращалось. При этом если ориентиры по количественному изменению в реальном выражении доходов федерального бюджета, наращиванию или сокращению государственных заимствований и, как результат, государственного долга, масштабу использования средств суверенных фондов реализовывались на практике в большинстве случаев, то имплементация планов по сокращению или сдерживанию роста бюджетных расходов до сих пор вызывает трудности на практике.

Эффект от реализации проанализированных мер бюджетной политики на обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития считаем целесообразным оценить посредством рассмотрения характера бюджетной политики в части соотношения с экономическим циклом. Для этого сравним динамику изменения валового внутреннего продукта и расходов федерального бюджета с учетом следующего. В условиях общемирового тренда, характеризующегося ежегодным ростом национальных экономик на 1-1,5% в реальном выражении несмотря на циклические колебания, целесообразным является сравнение темпов *прироста* ВВП и государственных расходов, так как непосредственное снижение данных показателей встречается достаточно редко, в отличие от изменения скорости роста.

Результаты расчетов представлены на рисунке 11.



Источник: составлено автором по материалам [135; 138; 146].

Рисунок 11 – Соотношение темпов прироста ВВП России и расходов федерального бюджета

Исходя из содержания рисунка 11 можно заключить, что бюджетная политика Российской Федерации на протяжении большей части рассматриваемого промежутка времени не имела четкой привязки к экономическим циклам, которые нельзя считать сложившимися в России, то есть была циклически нейтральной. До 2008 года это было обусловлено применением проциклического бюджетного правила, согласно которому размер дефицита федерального бюджета не мог превышать объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга [116]. Сложности с реализацией контрциклической политики в дальнейшем можно объяснить использованием нефтегазовых доходов для замены недополученных ненефтегазовых доходов при обеспечении сбалансированности бюджета. Однако в последние годы заметны существенные сдвиги в сторону контрциклического регулирования и бюджетная политика в настоящее время в большей степени соответствует критериям контрциклической, что, в соответствии с современными научными представлениями о характере цикличности бюджетной политики, вносит положительный вклад в обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития [87; 126]. Отчасти это обусловлено не только

характером мер самой бюджетной политики, но и более тесной их синхронизацией с другими мерами политики государства, в первую очередь мерами денежно-кредитной политики.

Отдельное значение при достижении рассматриваемой цели бюджетной политики Российской Федерации имеет снижение зависимости состояния государственных финансов от внешнеэкономической конъюнктуры. Указанная задача была актуальна для большинства стран-экспортеров природных ресурсов в последние десятилетия XX века, однако став неотъемлемой частью практики реализации бюджетной политики этих стран, выбыла из числа первостепенных. В этой связи рассмотрим влияние состояния мирового рынка энергоресурсов на федеральный бюджет, количественная характеристика которого представлена на рисунке 12.



Источник: составлено автором по материалам [138; 145].

Рисунок 12 – Соотношение изменения доли нефтегазовых доходов федерального бюджета и цены нефти «Brent» за 2006-2025 годы

В частности, важной задачей, провозглашаемой на протяжении ряда лет, является сокращение доли нефтегазовых доходов федерального бюджета, признаваемой наиболее существенным и универсальным индикатором зависимости бюджета от состояния нефтегазового сектора. Действительно, в течение последних 20 лет значение указанного показателя неуклонно снижалось с почти половины (47%) в 2006 г. до менее четверти (23%) по

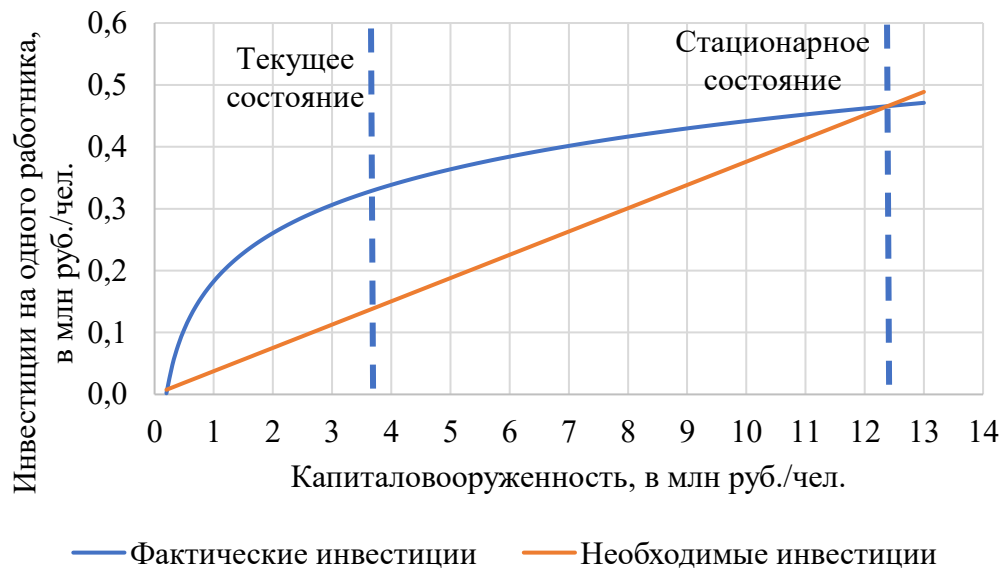
итогах 2025 г., хотя процесс сокращения происходил неравномерно и зачастую разнонаправленно. Вместе с тем при сопоставлении с динамикой цен нефти «Brent» можно сделать вывод о высокой степени корреляции значений двух рассматриваемых показателей.

На основании выявленной связи можно заключить, что сокращение доли нефтегазовых доходов федерального бюджета во многом обусловлено ухудшением конъюнктуры мирового рынка энергоресурсов и сокращением соответствующих поступлений бюджета в реальном выражении, то есть носило отчасти вынужденный характер. Положительный эффект от стимулирования развития несырьевых отраслей национальной экономики, таким образом, имел меньшее значение на снижение зависимости от внешнеэкономической ситуации.

Дополнительное внимание в рамках рассмотрения эффектов бюджетной политики Российской Федерации в части достижения цели по обеспечению динамичного и устойчивого экономического развития, на наш взгляд, целесообразно уделить стимулированию повышения объема и качества инвестиций в основной капитал в целях расширения производственного потенциала национальной экономики. Необходимость реализации соответствующего блока мер бюджетной политики признавалась в основных направлениях бюджетной политики на протяжении ряда лет, что отражено в таблице Б.2 приложения Б.

Важным вопросом, возникающим при обсуждении необходимости наращивания капиталовложений, является анализ эффективности дальнейшего накопления капитала на предмет, даст ли прирост производственных фондов за счет перевода «подземных богатств» в «надземные активы» в соответствии с правилом Хартвика необходимый эффект [112; 186]. Возникает проблема поиска компромисса между максимально возможной и наиболее рациональной величиной инвестирования в экономике, стимулируемой мерами бюджетной политики (в рамках частного сектора, а также вложение нефтегазовых доходов в реализацию проектов), и

потребления (обеспечение сбалансированности федерального бюджета). Для ответа на этот вопрос в ходе настоящего исследования автором была построена и приведена на рисунке 13 модель экономического роста Роберта Солоу для российской экономики.



Источник: составлено автором по материалам [146].
Рисунок 13 – Модель Р. Солоу для российской экономики

Из содержания рисунка 13 следует, что стационарное положение российской экономики достигается при капиталовооруженности труда, равной 12,40 млн руб./чел. Таким образом, до соответствующего объема капитала наращивание капиталовложений будет приводить к его приросту, а значит, и к приросту выпуска и экономическому росту. Дальнейшее наращивание инвестиций нецелесообразно из-за повышения нормы выбытия. По состоянию на конец 2024 года величина капиталовооруженности для России составляла 3,78 млн руб./чел., что в 3,3 раз ниже стационарного состояния.

Таким образом, при помощи модели Р. Солоу, построенной для российской экономики, можно сделать вывод о том, что величина накопленного капитала при существующих темпах роста трудовых ресурсов и научно-технического прогресса очень мала, в связи с чем ее наращивание будет сопровождаться значительной отдачей от капитала (большие темпы роста кривой фактических инвестиций на текущем участке). Поэтому

увеличение «надземных активов» является целесообразным, то есть правило Хартвика может быть применено для обеспечения экономического роста России. Кроме того, построение модели Р. Солоу показывает, что наша страна далека от ситуации, когда дальнейший экономический рост возможен лишь в условиях повышения производительности труда (стационарное состояние).

Таким образом, стимулирующая роль бюджетной политики в направлении повышения эффективности управления капитальными вложениями имеет существенный потенциал, который может быть реализован посредством таких ее мер, как обеспечение единства нормативного правового регулирования в части вопросов перераспределения бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений (в настоящее время соответствующие положения разрознены между отдельными актами Правительства Российской Федерации¹⁾), прекращение реализации комплексной государственной программы «Строительство» ввиду ее аналитического характера и фактического осуществления управления капитальными вложениями на основе реестра объектов капитального строительства²⁾ и перечня объектов капитального строительства³⁾ (данный факт приводит к двукратному рассмотрению предложений по внесению изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета Минстроем России как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию деятельности в сфере строительства, и как ответственным исполнителем комплексной государственной программы «Строительство») и других мер.

¹⁾ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2017 г. № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» [24], постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2023 г. № 2050 «Об утверждении Правил принятия решений об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств, а также информации об объектах капитального строительства и объектах недвижимого имущества» [28] и др.

²⁾ Реестр объектов капитального строительства, объектов недвижимого имущества, строительство (реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) или приобретение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счет средств федерального бюджета, предусмотренный статьей 179¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³⁾ Перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2023 г. № 267-р.

На фоне выявленных трудностей анализа степени достижения целей бюджетной политики Российской Федерации существенное значение приобретает другой ее аспект, а именно *оценка потенциальной способности государства влиять на экономические процессы при помощи бюджетной политики*, представляющая второе направление оценки эффектов бюджетной политики в соответствии с предложенным автором в рамках таблицы 9 подходом.

В рамках данного направления осуществим расчет значений мультипликатора государственных расходов в полной его форме. Упрощенная модель расчета, базирующаяся исключительно на использовании предельной склонности к потреблению [74], не учитывает сложную структуру валового внутреннего продукта. При выделении основных компонентов ВВП рассматривают как сумму потребительских расходов, инвестиций, государственных закупок и сальдо экспорта и импорта. Именно на данном подходе основана модель AD-AS (кейнсианский крест), в соответствии с которой мультипликатор государственных расходов подразумевается как маржинальный анализ каждого компонента ВВП. Расчет коэффициента осуществляется по формуле (1)

$$m_G = \frac{1}{1 - MPC(1 - t') - MPI + MPQ}, \quad (1)$$

где m_G – мультипликатор государственных расходов;

MPC – предельная склонность к потреблению;

t' – предельная налоговая ставка;

MPI – предельная склонность к инвестированию;

MPQ – предельная склонность к импортированию.

В рамках экономической теории доказывается, что значение кейнсианского мультипликатора превосходит 1. Данный факт свидетельствует о положительном стимулирующем эффекте государственных расходов при реализации мер бюджетной политики. В то же время степень их

эффективности будет зависеть от различных факторов, таких как транзакционные издержки, уровень инвестиционных расходов, предполагающий долгосрочный экономический эффект, и другие.

Результаты произведенных автором расчетов за 2012-2025 годы приведены в таблице 12.

Примечание – Указанный временной промежуток обусловлен началом перехода в 2011 г. к новым международным стандартам в системе национальных счетов и необходимостью обеспечения сопоставимости данных, используемых в расчетах [146].

При этом формулы, использованные при определении предельных значений компонентов валового внутреннего продукта Российской Федерации, необходимых для определения мультипликатора государственных расходов, и основанные на исчислении абсолютных темпов прироста величин, приведены в приложении В.

Таблица 12 – Предельные значения компонентов валового внутреннего продукта и мультипликатора государственных расходов в Российской Федерации за 2012-2025 годы

Компоненты	Годы													
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Предельная склонность к потреблению (MPC)	1,35	0,95	1,30	0,23	5,24	2,50	4,89	1,40	-1,38	2,20	0,59	1,26	0,93	0,79
Предельная налоговая ставка (t')	0,06	0,02	0,09	0,09	0,18	0,18	0,09	0,23	0,01	0,10	0,03	0,13	0,10	0,29
Предельная склонность к инвестированию (MPI)	0,27	0,05	0,12	0,17	0,54	0,31	0,09	0,36	-0,21	0,21	0,24	0,65	0,21	0,16
Предельная склонность к импортированию (MPQ)	0,22	0,23	0,24	0,20	0,21	0,22	0,21	0,21	0,40	0,21	-0,18	0,51	0,11	-0,19
Мультипликатор государственных расходов (m_G)	-3,10	3,97	-14,31	1,22	-0,27	-0,88	-0,30	-4,55	0,34	-1,02	–	-4,29	15,98	12,12
Примечание – Полученное значение мультипликатора государственных расходов в 2022 г. является статистическим выбросом, не соответствует экономическому содержанию исследуемых процессов и исключено из результатов анализа														

Источник: рассчитано автором по материалам [138; 146].

Как видно по результатам расчетов, представленных в таблице 12, фактические данные в XXI веке зачастую противоречат теоретическим закономерностям, сформулированным в XX веке.

Например, несмотря на то, что в соответствии с кейнсианской теорией значение предельной склонности к потреблению должно находиться в интервале от 0 до 1, так как домохозяйства предпочитают откладывать часть дохода на накопление, в отдельные годы (например, в 2016-2019 годы) МРС оказалось больше единицы, что, по нашему мнению, может быть связано с расширением потребительского кредитования. Причиной отрицательных значений МРС может быть расширение использования сбережений на текущее потребление в кризисные годы. Аналогичные объяснения можно привести и по другим категориям предельных величин [108].

Полученные на основании указанных предельных величин значения мультипликатора государственных расходов в России не постоянны, ежегодно колеблются в больших диапазонах и зачастую в пределах рассматриваемого временного промежутка принимали отрицательные значения. Данный факт свидетельствует об изменчивости краткосрочных эффектов бюджетной политики для экономического развития, устойчивости бюджетной системы и доверия потенциальных инвесторов и потребителей, а также сложностях при определении долгосрочных эффектов.

При этом среднее значение указанного мультипликатора за ряд лет составило 0,38. Другими словами, рост расходов федерального бюджета на 1 рубль потенциально увеличивает ВВП страны на 38 копеек, что говорит о низкой мультипликативной способности. С одной стороны, данный факт обусловлен структурой экономики, негативной конъюнктурой, сложившейся на мировых рынках в последние годы, а также сильным санкционным давлением на Россию извне. С другой стороны, полученные результаты подтверждают высказываемое некоторыми авторами мнение, что способность государства стимулировать экономический рост при помощи мер бюджетной

политики в развивающихся странах ниже, чем в развитых (порядка 0,4-1,6) [113].

Таким образом, оценка эффектов бюджетной политики, проведенная нами в соответствии с предложенным подходом по двум направлениям, показала неоднозначные результаты. С одной стороны, фактические данные свидетельствуют о положительной динамике показателей, характеризующих эффекты бюджетной политики. С другой стороны, оценить реальный вклад мер бюджетной политики в достижение ее целей, а также влияние на социально-экономическое развитие страны проблематично.

Полученные результаты дополнительно подтверждают актуальность выявленных в параграфе 2.1 настоящего исследования недостатков бюджетной политики на текущем этапе ее трансформации в Российской Федерации:

- 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, а также 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 бюджета¹⁾, в связи с чем фактические подходы к ее разработке и реализации определяются хаотично.

¹⁾ Бюджетный кодекс Российской Федерации [2], постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2026 г. № 525 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» [30] и др.

При этом комплексный характер целей и задач бюджетной политики затрудняет их достижение исключительно за счет мер такой политики. Так, стремительное расширение набора мер бюджетной политики, представленное в таблице Б.2 приложения Б, не привело к существенному приросту эффектов от ее реализации. Особенно это характерно для задач, затрагивающих различные направления государственной политики (например, обеспечение финансового суверенитета, проблемы достижения которого были рассмотрены в параграфе 2.1 настоящего исследования. В этой связи вопросы координации мер бюджетной политики с другими мероприятиями в сфере государственного управления приобретают особое значение.

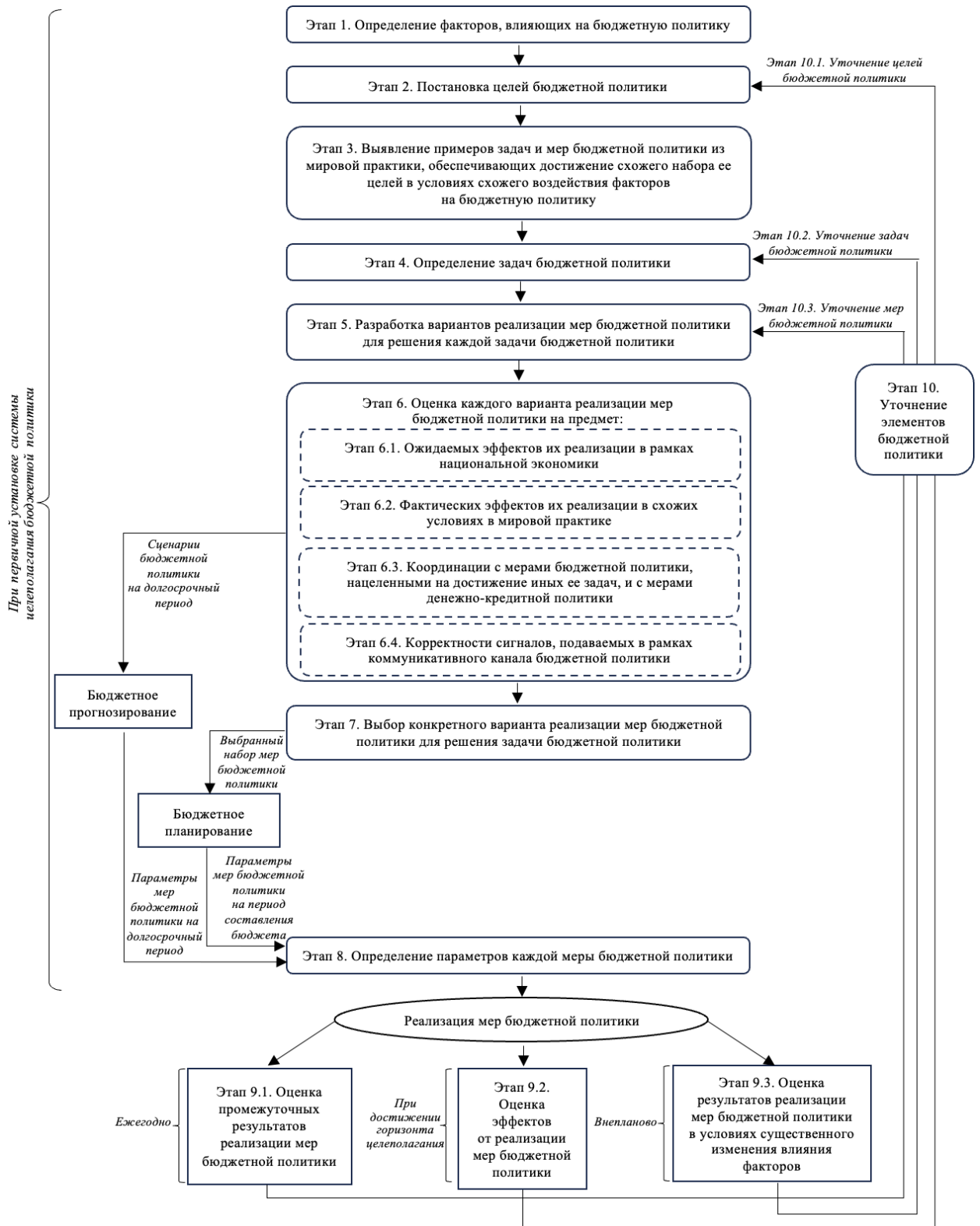
Решение указанных проблем содержит в себе существенные резервы повышения результативности бюджетной политики Российской Федерации и обеспечит ее концептуальную трансформацию в соответствии с современными векторами происходящих изменений.

Глава 3

Основные направления модернизации бюджетной политики Российской Федерации с учетом современных вызовов

3.1 Алгоритм разработки бюджетной политики Российской Федерации

Учитывая выявленные в предыдущей главе недостатки современной бюджетной политики Российской Федерации, слабые стороны действующих процедур ее разработки, обусловленные в первую очередь, по мнению автора, отсутствием формализации соответствующего процесса, а также принимая во внимание усложнение влияния факторов внешней среды, целесообразным является формирование и внедрение в практику управления бюджетом публично-правового образования алгоритма разработки бюджетной политики. Указанный алгоритм, приведенный на рисунке 14, по нашему мнению, должен представлять собой целевой набор процедур, увязанных с другими ключевыми процессами в сфере управления государственными финансами, что обеспечит переход от разрозненного установления элементов такой политики к обоснованной декомпозиции ее целей вплоть до конкретных мер, взаимосвязанных друг с другом по срокам и иным параметрам в разрезе задач бюджетной политики. При этом его применение не только отвечает программному подходу к определению содержания бюджетной политики, но и может быть осуществлено с учетом внедрения принципов бюджетной политики на основе научно обоснованных предпосылок неопрагматизма, сформулированных в параграфе 1.1 настоящего исследования.



Источник: составлено автором по материалам [103].

Рисунок 14 – Алгоритм разработки правительством бюджетной политики

При реализации разработанного алгоритма необходимо учитывать следующие особенности осуществления соответствующих процедур:

– исходным этапом разработки бюджетной политики является определение факторов, влияющих на нее. Потенциальный набор факторов был

описан в параграфе 1.2 настоящего исследования. При этом определение целей государственной политики, являющихся одним из факторов, влияющих на бюджетную политику, не является этапом ее разработки. Данные ориентиры задаются для указанного процесса экзогенно президентом, парламентом или правительством в зависимости от действующей в стране системы разграничения полномочий органов государственной власти. При этом результаты реализации бюджетной политики (эффекты по итогам завершения очередного периода, на который установлены действующие национальные цели и приоритеты, или промежуточные результаты по итогам отдельно взятого финансового года) должны учитываться при определении целей государственной политики, их количественных характеристик или предусмотренных ими сроков реализации и, таким образом, приводить к их уточнению или даже полной отмене с последующей повторной установкой в случае выявления существенного изменения влияния факторов внешней среды;

– следующим этапом алгоритма является определение целей бюджетной политики. При этом с учетом такого сформулированного в параграфе 1.1 настоящего исследования принципа бюджетной политики, как увязка целеполагания бюджетной и государственной политик, в ходе указанного процесса приоритет должен отдаваться целям бюджетной политики, направленным на достижение национальных целей развития. Уникальные же цели бюджетной политики подлежат трансформации с учетом необходимости увязки с целями государственной политики. Например, переформатирование такой цели бюджетной политики Российской Федерации, как обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития, с указанием значений конкретных показателей, характеризующих условия, необходимые для обеспечения достижения национальных целей развития, предусматривающих в том числе указанную целевую установку, позволило бы увязать задачи и меры по достижению такой цели бюджетной политики с верхнеуровневыми приоритетами развития;

– ИТОГОМ описанных выше шагов является классическое для национального программирования сравнение текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития и ее ожидаемого состояния по итогам достижения выбранного на этапе 2 алгоритма горизонта целеполагания бюджетной политики. С учетом определенной разницы текущего и целевого состояния государственных финансов проводится анализ международного опыта, в том числе в исторической ретроспективе, на предмет выявления положительных и отрицательных примеров («паттернов») бюджетной политики для схожих условий в целях их учета при проведении дальнейшей декомпозиции ее целей до задач и мер;

– на основании выявленных в ходе сравнительного анализа примеров разрабатывается перечень задач бюджетной политики, решение которых должно обеспечить достижение ее целей при наблюдаемом влиянии факторов внешней среды с учетом его прогнозируемого видоизменения. При этом стоит отметить, что речь идет о конкретных, практико-ориентированных и количественно измеримых результатах, получение которых характеризует решение проблем в сфере государственных финансов, и предполагающих реализацию конкретных ее мер, направленных таким образом на достижение целей государственной политики;

– для каждой задачи бюджетной политики разрабатывается несколько вариантов реализации мер бюджетной политики, характеризующих альтернативные способы ее решения. По итогам проведения интегральной оценки каждого комплекса мер на основании критериев, приведенных в алгоритме разработки бюджетной политики (этапы 6.1-6.4), выбирается путь решения конкретной задачи, обеспечивающий наиболее вероятное достижение соответствующих целей с предполагаемо наименьшим объемом использованных ресурсов (финансовых, временных, трудовых и других) (поиск «оптимального» набора мер бюджетной политики). При этом высокая степень разработанности альтернативных сценариев является хорошим

заделом на случай получения неудовлетворительных промежуточных результатов бюджетной политики или изменения условий ее реализации. Так, совокупность альтернативных наборов мер может выступить проработанной основой сценарного подхода к разработке и реализации бюджетной политики и должна закладываться в бюджетный прогноз на долгосрочный период как основа для определения параметров финансового обеспечения национальных проектов и государственных программ Российской Федерации для различных условий их реализации;

– далее на основании выбранного конкретного варианта реализации мер бюджетной политики в разрезе ее задач осуществляется определение их параметров, таких как количественные характеристики, включая объемы и источники финансового обеспечения, механизмы воздействия, сроки реализации и т.п. При этом параметры мер бюджетной политики в пределах очередного финансового года и планового периода определяются в рамках действующих процедур бюджетного планирования в ходе составления проекта федерального бюджета с учетом необходимости обеспечения его сбалансированности с последующим отражением в рамках его действующей структуры. Параметры мер на долгосрочный период определяются в рамках бюджетного прогнозирования, выступая таким образом результатом составления бюджетного прогноза, а также таких инструментов управления бюджетом, используемых для его актуализации, как перспективный финансовый план и реестр планируемых и принятых решений президента, правительства, государственных органов и организаций.

Отдельное внимание при рассмотрении предложенного алгоритма разработки бюджетной политики, по нашему мнению, стоит уделить встроенным процедурам обеспечения актуальности системы ее целеполагания. Так, в ходе реализации мер бюджетной политики нами предусматривается три обобщенных типа случаев, требующих пересмотра и уточнения отдельных элементов бюджетной политики в целях практического воплощения описанного в рамках этапа 6 алгоритма подхода,

предполагающего поиск «оптимального» набора мер бюджетной политики. Каждый из них выявляется в ходе проведения соответствующей оценки результатов реализации мер бюджетной политики.

1) Оценка промежуточных результатов реализации мер бюджетной политики. Такая оценка должна осуществляться регулярно в целях проведения текущего мониторинга хода достижения целей бюджетной политики по итогам отчетного финансового года. Основой для настоящего типа оценки может послужить годовая бюджетная отчетность, отчетность о ходе реализации государственных программ Российской Федерации и национальных проектов и оценке их эффективности, обзоры бюджетных расходов и др. Ежегодная оценка не должна приводить к пересмотру основ целеполагания бюджетной политики (ее целей и задач), за исключением случаев выявления существенных отклонений промежуточных результатов от запланированного тренда. При этом в первую очередь ежегодно проводимая оценка нацелена на уточнение параметров мер бюджетной политики, которое будет учтено при составлении очередного проекта федерального бюджета, или же на пересмотр набора ее мер (при необходимости).

2) Оценка эффектов от реализации мер бюджетной политики. Данный вид оценки должен проводиться по итогу достижения целей бюджетной политики и обусловленной ими системы целеполагания на нормативно установленном горизонте планирования. Подобная оценка позволяет определить, насколько используемые в стране подходы к разработке и реализации бюджетной политики и определяемые ими меры отвечают современным требованиям и насколько обеспечивают достижение целей в целом. В российской практике данный тип оценки не проводился на практике по причине использования «скользящего» планирования целей как государственной, так и бюджетной политики, предполагающего утверждение их новой редакции до достижения исходного горизонта планирования. Вместе с тем на основании полученных результатов должно производиться уточнение действующих целей бюджетной политики в случае их пролонгации на

следующий период установления целеполагания либо же их учет при определении новых целей.

Основой для проведения оценки эффектов от реализации мер бюджетной политики может послужить бюджетная отчетность за каждый год в пределах анализируемого промежутка, отчеты о завершении реализации государственных программ Российской Федерации и национальных проектов и др.

3) Оценка результатов реализации мер бюджетной политики в условиях существенного изменения ее факторов. Данный вид оценки является дополнительным, так как требуется исключительно при кардинальном изменении условий реализации бюджетной политики, вызванном факторами внешней среды. Примерами из российской практики последних лет могут послужить кризисные явления, вызванные распространением новой коронавирусной инфекции, изменением экономических процессов в условиях внешнего санкционного давления и т.п. Подобные трансформации влияния факторов на бюджетную политику не могут не оказывать влияние на ее систему целеполагания, в связи с чем для достижения установленных ранее целей требуется уточнение и (или) корректировка перечня задач бюджетной политики по итогам указанной оценки. При этом важным акцентом данной процедуры должны стать сбалансированность и планомерность соответствующих корректировок целеполагания во избежание хаотического видоизменения бюджетной политики в отрыве от ее целей, как это зачастую происходит на практике.

Поскольку данный тип оценки результатов реализации мер бюджетной политики носит внеплановый и зачастую экстренный характер, основой для ее проведения может выступать различная актуальная информация о состоянии соответствующей сферы, в первую очередь сформированная на момент оценки ежемесячная и ежеквартальная бюджетная отчетность, содержащиеся в информационных системах «Электронный бюджет» и «Управление» данные онлайн-мониторинга реализации национальных проектов, государственных программ Российской Федерации, их структурных элементов и др.

Рассмотренные действия не являются единым этапом разработки бюджетной политики, а представляют собой совокупность циклически проводимых процедур в соответствии с такими сформулированными в параграфе 1.1 настоящего исследования принципами бюджетной политики, как актуализация параметров бюджетной политики с учетом факторов среды и гибкость ее мер при закреплении целей и задач. Вместе с тем важно отметить, что речь идет не о постоянном «подгоне» плановых параметров под фактические или о неконтролируемом пересмотре значений целей и задач бюджетной политики в случае нерезультативной ее реализации в рамках цикла национального целеполагания, а об учете фактического проявления факторов внешней среды и обеспечения корреляции мер бюджетной политики с ними.

По итогам рассмотрения приведенных этапов разработки бюджетной политики необходимо отметить, что в целях эффективного применения настоящего алгоритма на практике, по нашему мнению, период, на который разрабатывается бюджетная политика, должен быть синхронизирован с периодом национального целеполагания. Подобный подход обеспечит согласованность планирования целей государственной политики и ресурсов для их достижения, что упростит встраивание бюджетной политики в систему национального целеполагания, предотвратив в том числе ситуацию, когда бюджетные средства расходуются в первую очередь на краткосрочные задачи в ущерб долгосрочным целям. Кроме того, данная мера повысит предсказуемость достижения верхнеуровневых целей государства, поскольку оно во многом зависит от условий макроэкономической и финансовой устойчивости, обеспечиваемых в рамках бюджетной политики.

Например, для России в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» и утвержденным на его основе Единым планом по достижению национальных целей развития до 2030 года и на перспективу до 2036 года – это 12 лет с детализацией на ближайшие 6 лет. В таком случае цели и задачи правительства

в рамках бюджетной политики как программы должны планироваться в пределах до 2036 года, однако, могут быть сформулированы на более короткий временной промежуток (например, до 2030 года), если при достижении национальных целей развития правительством предусмотрены отдельные этапы. Тогда по мере прохождения соответствующих этапов элементы бюджетной политики должны актуализироваться и пролонгироваться вплоть до достижения горизонта планирования целей государственной политики. При этом возможна более частая их актуализации с учетом ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, других решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Меры же бюджетной политики могут планироваться на долгосрочный период укрупненно с подробной детализацией до количественных параметров на период разработки ключевых инструментов управления бюджетом, например, на срок разработки паспортов государственных программ Российской Федерации и национальных проектов (в настоящее время до 2030 года). Подобная детализация важна для федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, ответственных за применение соответствующих инструментов управления бюджетом, поскольку определяет предполагаемые условия применения указанных инструментов.

Описанный алгоритм должен стать основой для обоснованного и отвечающего современным вызовам процесса разработки и реализации бюджетной политики. Как процесс составления проекта бюджета в большинстве стран детально регламентирован (например, для России Бюджетным кодексом Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2026 г. № 525 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» [30] и разрабатываемыми в

соответствии с ним методическими документами), процесс разработки бюджетной политики также требует нормативного закрепления или, как минимум, создания нормативных рамок его реализации. В противном случае, как показывает рассмотренная в ходе настоящего исследования практика управления государственными финансами в истории современной России, обеспечить планомерную и обоснованную разработку, а также регулярную актуализацию бюджетной политики в формализованном ее виде не представляется возможным [103]. Кроме того, по нашему мнению, отсутствие нормативно обусловленного подхода к разработке бюджетной политики выражается в проблемах недостаточной или не соответствующей современным подходам ее формализации, выявленных в параграфе 2.2 настоящего исследования, что приводит к фактическому приоритету решения оперативных задач в ущерб стратегическим, снижению эффективности расходов бюджета.

Характеристика правовой регламентации алгоритма разработки бюджетной политики в рамках бюджетного процесса согласно целевой модели применительно к Российской Федерации представлена в таблице 13.

Таблица 13 – Характеристика правовой регламентации алгоритма разработки бюджетной политики Российской Федерации

Этап алгоритма	Содержание регламентации этапа	Ответственный	Связь с процедурами бюджетного процесса
1	2	3	4
1 Определение факторов, влияющих на бюджетную политику	– Перечень показателей, отражающих влияние потенциальных факторов бюджетной политики – Методики расчета показателей либо указание на правовые акты, которыми утверждены соответствующие методики расчета – Порядок определения сценариев социально-экономического развития, в разрезе которых предполагается осуществлять прогнозирование значений показателей на период определения целеполагания бюджетной политики	Минфин России совместно с Минэкономразвития России	Документы, разрабатываемые в ходе составления проекта федерального бюджета (сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период) могут быть использованы на данном этапе алгоритма в части прогнозируемых сценариев социально-экономического развития и основных показателей прогноза
2 Постановка целей бюджетной политики	– Требования к целям бюджетной политики – Порядок определения целей бюджетной политики в увязке с национальными целями развития	Правительство Российской Федерации с привлечением Минфина России	Документы, разрабатываемые в ходе составления проекта федерального бюджета (паспорта государственных программ Российской Федерации (запросы на их изменение) могут быть учтены на данном этапе алгоритма в части проектируемой системы целеполагания соответствующих документов стратегического планирования

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4
3 Выявление примеров задач и связанных мер бюджетной политики из мировой практики, обеспечивающих достижение схожего набора ее целей в условиях схожего воздействия факторов на бюджетную политику	Требования к проведению работ по анализу мировой практики по указанным вопросам	Минфин России с привлечением ФГБУ «НИФИ Минфина России»	Документы, разрабатываемые в ходе формирования (актуализации) стратегических приоритетов государственных программ Российской Федерации на соответствующий бюджетный цикл могут быть учтены на данном этапе алгоритма в части сопоставления текущего состояния и приоритетов развития сфер реализации государственных программ с состоянием и приоритетами развития аналогичных сфер в других странах
4 Определение задач бюджетной политики	– Требования к задачам бюджетной политики – Порядок декомпозиции целей бюджетной политики до задач бюджетной политики	Минфин России	Документы, разрабатываемые в ходе составления проекта федерального бюджета (паспорта государственных программ Российской Федерации (запросы на их изменение) могут быть учтены на данном этапе алгоритма в части проектируемой системы целеполагания соответствующих документов стратегического планирования
5 Разработка вариантов реализации мер бюджетной политики для решения каждой задачи бюджетной политики	– Порядок декомпозиции задач бюджетной политики до мер бюджетной политики – Методика оценки наборов мер бюджетной политики – Порядок отражения мер бюджетной политики в действующих документах стратегического планирования	Минфин России	Документы, разрабатываемые в ходе составления проекта федерального бюджета (паспорта государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов (запросы на их изменение) могут быть учтены на данном этапе алгоритма в части проектируемого набора мероприятий (результатов) соответствующих документов стратегического планирования
6 Оценка каждого варианта реализации мер бюджетной политики			
7 Выбор конкретного варианта реализации мер бюджетной политики для решения задачи бюджетной политики			

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4
8 Определение параметров каждой меры бюджетной политики	Регламентация действующих процедур бюджетного планирования и прогнозирования	Минфин России с привлечением главных администраторов средств федерального бюджета	– В отношении параметров мер бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период – в рамках составления проекта федерального бюджета – В отношении параметров мер бюджетной политики на долгосрочный период – в рамках процедур разработки бюджетного прогноза (изменения бюджетного прогноза), проводимых с учетом результатов рассмотрения проекта федерального бюджета
9 Оценка результатов (эффектов) реализации мер бюджетной политики	Методика оценки для каждого ее вида, включая критерии оценки и порядок проведения	Минфин России	– Оценка промежуточных результатов реализации мер бюджетной политики и оценка эффектов от реализации мер бюджетной политики осуществляются по итогам составления годового отчета об исполнении федерального бюджета – Оценка результатов реализации мер бюджетной политики в условиях существенного влияния на нее факторов осуществляется в ходе исполнения федерального бюджета
10 Уточнение элементов бюджетной политики	Положения, аналогичные применяемым при разработке соответствующих элементов бюджетной политики на предыдущих этапах алгоритма	– Правительство Российской Федерации (в отношении целей бюджетной политики) – Минфин России (в отношении задач и мер бюджетной политики)	По аналогии с этапами по разработке соответствующих элементов бюджетной политики

Источник: составлено автором по материалам [2; 22; 30].

Приведенная в графе 2 таблицы 13 система положений, регламентирующих алгоритм разработки бюджетной политики в Российской Федерации, ориентирована, с одной стороны, на соблюдение принципов бюджетной политики, сформулированных в параграфе 1.1 настоящего исследования, и на существующую российскую практику регулирования бюджетных правоотношений, с другой. При этом реперная конструкция подобного регулирования с учетом действующей в России структуры бюджетного законодательства должна быть предусмотрена Бюджетным кодексом Российской Федерации, а подробная регламентация закреплена соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации. Вместе с тем ряд положений, регламентирующих детальные аспекты деятельности отдельных органов на конкретном этапе алгоритма разработки бюджетной политики (например, порядок декомпозиции задач бюджетной политики до мер бюджетной политики, требования к проведению работ по анализу мировой практики по данному вопросу, методика оценки результатов (эффектов) реализации мер бюджетной политики и другие) могут быть закреплены в соответствующих ведомственных актах по аналогии с системой действующего правового регулирования в отношении государственных программ Российской Федерации¹⁾.

Результатом регламентированного процесса разработки бюджетной политики должна стать ее формализация в виде документа, отвечающего требованиям программного подхода к определению содержания бюджетной политики, выбранного в качестве основополагающего для целей настоящего исследования с учетом ориентации на происходящие в настоящее время трансформации, а также необходимого для устранения недостатков, выявленных в ходе анализа существующей практики разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации в параграфе 2.2 работы. Такой

¹⁾ Приказ Минэкономразвития России от 17 августа 2021 г. № 500 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», приказ Минфина России от 22 марта 2024 г. № 111 «Об утверждении методики оценки качества финансового управления при реализации государственных программ Российской Федерации в отчетном году».

документ, по нашему мнению, должен содержать следующие обязательные разделы:

1) Оценка результатов реализации бюджетной политики Российской Федерации за прошлый период, на который разрабатывалось целеполагание, включающая анализ степени достижения целей бюджетной политики на такой период.

2) Описание целей бюджетной политики Российской Федерации и их увязки с национальными целями развития.

3) Оценка текущего влияния факторов внешней среды на бюджетную политику Российской Федерации и его прогноз на период разработки целеполагания.

4) Описание задач бюджетной политики Российской Федерации в разрезе целей бюджетной политики, на достижение которых они направлены.

5) Описание укрупненных блоков мер бюджетной политики в разрезе задач бюджетной политики, на достижение которых они направлены.

6) Указание на документы стратегического планирования Российской Федерации, в рамках которых предусмотрены и реализуются меры бюджетной политики.

Указанные положения в целях их нормативного закрепления целесообразно утверждать постановлением Правительства Российской Федерации. Вместе с тем, в теории и на практике неоднократно выражалась позиция о необходимости оптимизации состава и количества документов, затрагивающих сферу стратегического планирования, в том числе за счет сокращения и укрупнения отраслевых документов стратегического планирования и их формирования только в случаях, когда разрабатываемый документ охватывает сферы реализации нескольких государственных программ [83; 104; 106; 129]. В иных случаях соответствующие приоритеты должны раскрываться непосредственно в соответствующей государственной программе.

В настоящее время вопросы разработки и реализации бюджетной политики преимущественно решаются в рамках государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». При этом в соответствии с требованиями Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 (далее – Положение о системе управления государственными программами), государственная программа включает в себя приоритеты и цели государственной политики, в том числе с указанием связи с национальными целями, а также общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере государственной программы (далее – стратегические приоритеты) [26].

Учитывая преимущественное соответствие описанных ранее сведений об элементах бюджетной политики Российской Федерации, подлежащих нормативному закреплению, структуре стратегических приоритетов, предусмотренной пунктом 22 Положения о системе управления государственными программами, полагаем целесообразным отразить их не в отдельном правовом акте, а в составе постановления Правительства Российской Федерации об утверждении государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Вместе с тем, как следует из приведенной структуры документа, не все сведения об элементах бюджетной политики находят в нем отражение. Так, в целях обеспечения оперативного мониторинга и актуализации с учетом открывшихся в последние годы преимуществ цифрового формата и возможностей таких государственных информационных систем как, например, ГИИС «Электронный бюджет» и ГАС «Управление», ряд положений, по нашему мнению, необходимо утверждать в рамках электронной части документа, как это предусмотрено в отношении, например,

цифровой части Единого плана по достижению национальных целей развития до 2030 года и на перспективу до 2036 года [65; 103].

В цифровую часть документа о бюджетной политике Российской Федерации, по мнению автора, подлежат включению следующие сведения, не нашедшие отражение в соответствующем правовом акте Правительства Российской Федерации:

– Меры бюджетной политики Российской Федерации с указанием их количественных и качественных параметров, которые предполагается агрегировать автоматически на основании сведений об их отражении в действующих документах стратегического планирования Российской Федерации (в первую очередь, в государственных программах, отраслевых документах стратегического планирования (стратегиях, концепциях и планах их реализации) и др.).

– Результаты реализации мер бюджетной политики Российской Федерации, необходимые для проведения видов оценки, предусмотренных алгоритмом разработки бюджетной политики в целях ее актуализации. При этом указанные сведения, по аналогии с информацией о мерах бюджетной политики, нами предлагается агрегировать автоматически на основании отчетности о ходе реализации государственных программ и иных документов в области государственных финансов, содержащихся в государственных информационных системах.

Вместе с тем содержание таблицы 13, а также сформулированных подходов к определению структуры рассматриваемого документа позволяют сделать вывод о его предполагаемой разработке в рамках стратегического планирования без обязательной прямой увязки с ежегодно повторяющимися процедурами составления проекта федерального закона о федеральном бюджете. В этой связи в целях информационного сопровождения процесса рассмотрения проекта федерального бюджета, а также реализации коммуникативного канала бюджетной политики могут быть использованы основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной

политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

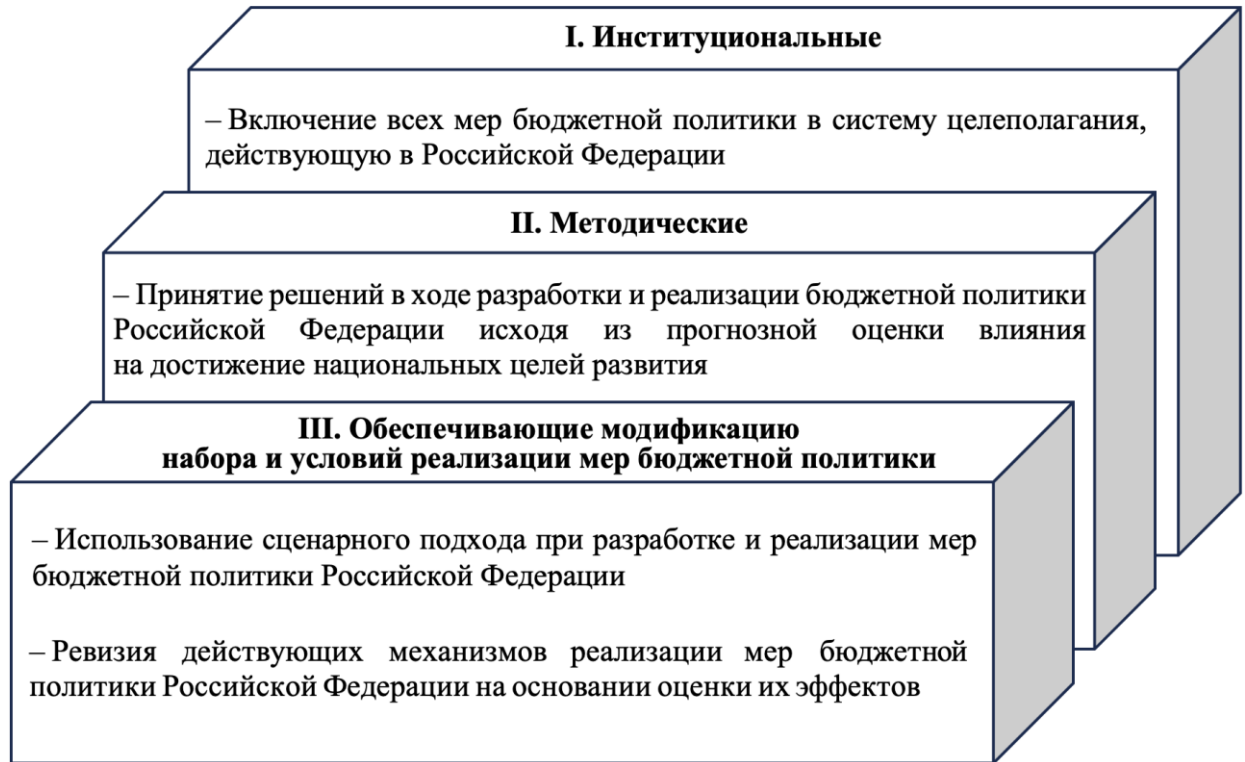
При этом одновременно с сохранением текущего места в составе материалов к проекту федерального бюджета, содержание данного документа должно быть подвергнуто корректировке. Так, в рамках него предполагаем в справочных целях отражать агрегированную информацию о целях, задачах и мерах бюджетной политики исключительно на период составления федерального бюджета с отражением влияния указанных мер на параметры представленного на рассмотрение и утверждение проекта федерального бюджета. Указанный подход информационного сопровождения бюджетного процесса соответствует передовым мировым практикам в рассматриваемой сфере (Австралия, Германия, Канада, Новая Зеландия и др.) [156; 161; 168; 175; 189; 193].

Предложенная в рамках настоящего исследования система документов о бюджетной политике Российской Федерации позволит предотвратить дублирование несинхронизированной информации о мерах, содержащихся в различных правовых актах, обеспечит полноценное отражение элементов бюджетной политики в программном формате, а также позволит осуществлять мониторинг их достижения и своевременную корректировку в рамках действующих процедур с учетом возможностей соответствующих государственных информационных систем, что будет способствовать оптимизации временных и трудовых затрат уполномоченных органов государственной власти.

3.2 Рекомендации по модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации

Внедрение неопрагматического подхода в бюджетную политику Российской Федерации обуславливает необходимость модификации ее элементов по множеству направлений с учетом практической реализации

указанных ранее принципов в рамках апробации алгоритма разработки бюджетной политики, позволяющего адаптировать бюджетную политику к ключевым социально-экономическим и внешнеполитическим изменениям, а также решить проблемы, выявленные в главе 2 настоящего исследования.



Источник: составлено автором по материалам [103].

Рисунок 15 – Направления модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации с учетом ее современных трансформаций

В этой связи предлагаем следующие направления модернизации мер бюджетной политики нашей страны, представленные на рисунке 15 и которые можно разделить на три группы: *институциональные*, предполагающие совершенствование основополагающих подходов к встраиванию мер бюджетной политики в систему государственного управления, *методические*, направленные на совершенствование подходов к планированию мер бюджетной политики, и *обеспечивающие модификацию набора и условий реализации мер бюджетной политики*.

Рассмотрим механизм практической реализации предложенных направлений на примере отдельных мер бюджетной политики Российской Федерации, принимая во внимание, что соответствующие направления

затрагивают все аспекты разработки и реализации бюджетной политики и не сводятся исключительно к приведенным примерам.

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

Как было показано в параграфе 2.2 работы, в настоящее время реализованы механизмы увязки мероприятий (результатов) национальных проектов и государственных программ с национальными целями развития, особенно в случае использования инструментов управления бюджетом. Вместе с тем зачастую меры бюджетной политики реализуются исходя из достижения обособленных задач и не включены в систему целеполагания, действующую в Российской Федерации. В результате это приводит, с одной стороны, к ослаблению механизма достижения национальных целей развития в связи с исключением отдельных действий правительства из указанного процесса и, с другой стороны, снижает эффекты от реализации таких мер бюджетной политики в связи с отсутствием координации с другими аспектами политики государства [103].

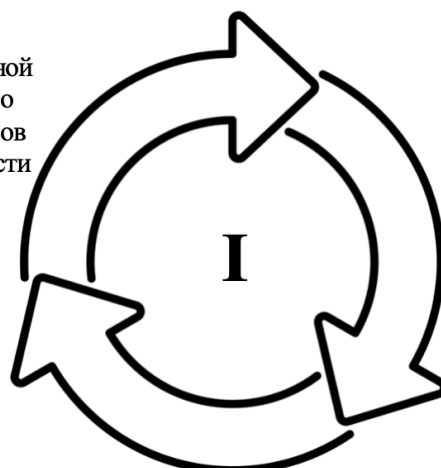
Примером может послужить методология обзоров бюджетных расходов. Одной из причин, вызвавших приостановку их проведения в 2022 году и обсуждение целесообразности полного отказа от данного инструмента, стало его неопределенное место в бюджетном процессе. Так, в Бюджетном кодексе Российской Федерации и актах Правительства Российской Федерации не было определено, на каком этапе бюджетного цикла рабочие группы должны были проводить ОБР, а на каком обеспечивать реализацию его результатов. Полноценно не решена указанная проблема и в результате утверждения нового регламента их проведения в 2023 году: Правительственной комиссией по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов лишь определено, что результаты стратегических обзоров бюджетных расходов (один из видов обзоров наряду с быстрыми) направляются Минфином России в указанную комиссию до рассмотрения проекта методики расчета предельных базовых бюджетных ассигнований на очередной

финансовый год и плановый период [21; 57; 103]. Аналогичная норма с 2026 года закреплена в обновленных правилах составления проекта федерального бюджета [30].

В целях устранения указанной неопределенности предлагаем включить проведение обзоров бюджетных расходов в государственные программы Российской Федерации, которые в соответствии с новой системой управления являются системой документов, отражающих развитие определенной отрасли. Обзорам предлагаем подвергать мероприятия (результаты) структурных элементов государственных программ, показавшие наименьшую эффективность в ходе подготовки Минэкономразвития России по согласованию с Минфином России и Аппаратом Правительства Российской Федерации сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ (в частности, показавшие наименьший уровень достижения и, в первую очередь, низкие значения оценки качества финансового управления) [103]. Предлагаемая модель проведения обзоров бюджетных расходов приведена на рисунке 16.

Таким образом, проведение обзоров бюджетных расходов станет логичным и действенным продолжением мониторинга реализации государственных программ, способным обеспечить перераспределение средств на приоритетные направления развития каждой отрасли в целях повышения эффективности использования бюджетных средств и выявление факторов, затрудняющих достижение исходных плановых параметров мероприятий (результатов).

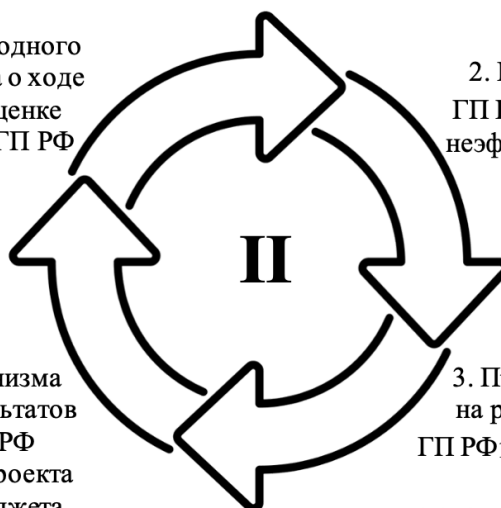
1. Закрепление фиксированной периодичности подробного анализа бюджетных расходов определенной направленности (например, 6 лет)



2. Проведение стратегического ОБР на реализацию ГП РФ_н 1 раз в 6 лет

3. Регулярный охват ОБР всех программных расходов федерального бюджета за 6 лет

1. Подготовка сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности ГП РФ



2. Признание ГП РФ₁-ГП РФ_н неэффективными

4. Создание механизма учета оценки результатов реализации ГП РФ при составлении проекта федерального бюджета

3. Проведение быстрого ОБР на реализацию мероприятий ГП РФ₁-ГП РФ_н с низким уровнем достижения и (или) с отрицательным вкладом в оценку качества финансового управления ГП РФ

В соответствии с Регламентом проведения обзоров бюджетных расходов от 12 октября 2023 г. № 11803-П13-ДГ 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 16 – Модель проведения обзоров бюджетных расходов в рамках системы целеполагания, действующей в Российской Федерации

Кроме того, данный механизм позволит внедрить в процесс разработки и актуализации бюджетной политики оценку результатов ее реализации за предыдущие периоды (соответствующие этапы алгоритма, представленного

на рисунке 14), а также будет иметь положительное влияние на решение таких выявленных ранее в рамках настоящего исследования недостатков бюджетной политики Российской Федерации, как несоответствие элементов ее целеполагания современным требованиям и низкая степень фактической увязки ее мер с целями государственной политики.

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

Как было показано в параграфе 2.2 настоящего исследования, в рамках цели современной бюджетной политики Российской Федерации по обеспечению достижения приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, на фоне неблагоприятных условий внешней среды, существует ряд недостатков действующей системы мер, обусловленных отсутствием однозначной связи параметров использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с достижением целей государственной политики, в частности с национальными целями развития. В результате указанного обстоятельства не могут быть определены критерии оценки степени достижения соответствующей цели бюджетной политики Российской Федерации, а следовательно сокращаются возможности по обеспечению данного процесса.

Одним из практических решений указанного комплекса проблем, по нашему мнению, может послужить устранение разрыва в национальной системе целеполагания, выявленного в параграфе 2.2 работы, при принятии решений о включении соответствующего направления расходования средств в проект федерального бюджета. 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 Российской Федерации, за счет формирования сводов ОБАС и единых сводов ОБАС, обеспечивающих

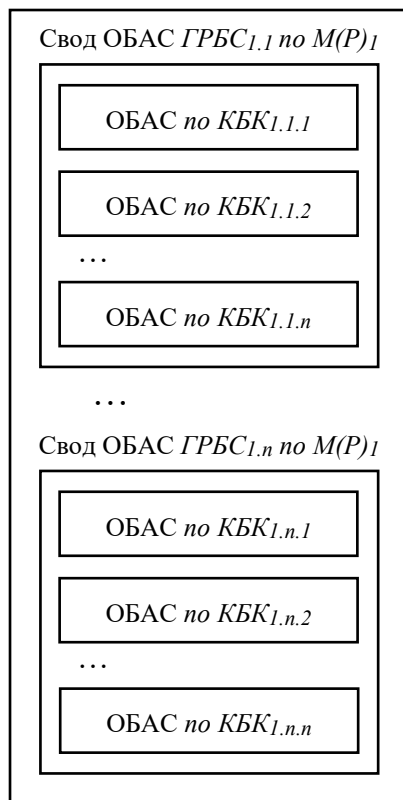
объединение ОБАС, сформированных в отношении конкретных кодов классификации расходов бюджетов и главных распорядителей средств федерального бюджета, в рамках единого документа для каждого мероприятия (результата) [103].

Вместе с тем формой единых сводов ОБАС не предусмотрено отражение сведений о влиянии соответствующих мероприятий (результатов) на показатели государственных программ и их структурных элементов [67]. Указанная информация, причем справочно, включается в дополнительные обосновывающие материалы к паспортам структурных элементов государственных программ Российской Федерации. При этом паспорта федеральных и ведомственных проектов, а также комплексов процессных мероприятий во многом являются аналитическими инструментами. Так, в соответствии с действующими процедурами бюджетного планирования на этапе представления предложений по распределению по кодам классификации расходов бюджетов базовых бюджетных ассигнований и по выделению дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете в Правительство Российской Федерации и в Федеральное Собрание Российской Федерации соответственно представляются паспорта (запросы на изменение) исключительно государственных программ Российской Федерации без паспортов входящих в их состав структурных элементов [2; 25]. Таким образом, решения о приоритизации расходов в соответствии с целями и задачами бюджетной политики Российской Федерации принимаются без оценки их влияния на показатели и, как следствие, на национальные цели развития.

В этой связи предлагаем при формировании единых сводов ОБАС осуществлять расчет влияния мероприятия (результата) на достижение показателей структурного элемента государственной программы с отражением соответствующей информации в указанном документе, как это представлено на рисунке 17.

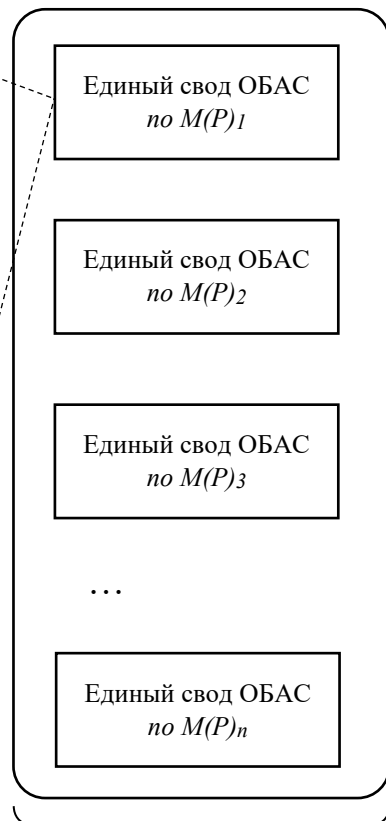
Справочно
(не подлежит изменению)

Единый свод ОБАС по $M(P)_1$



Сейчас

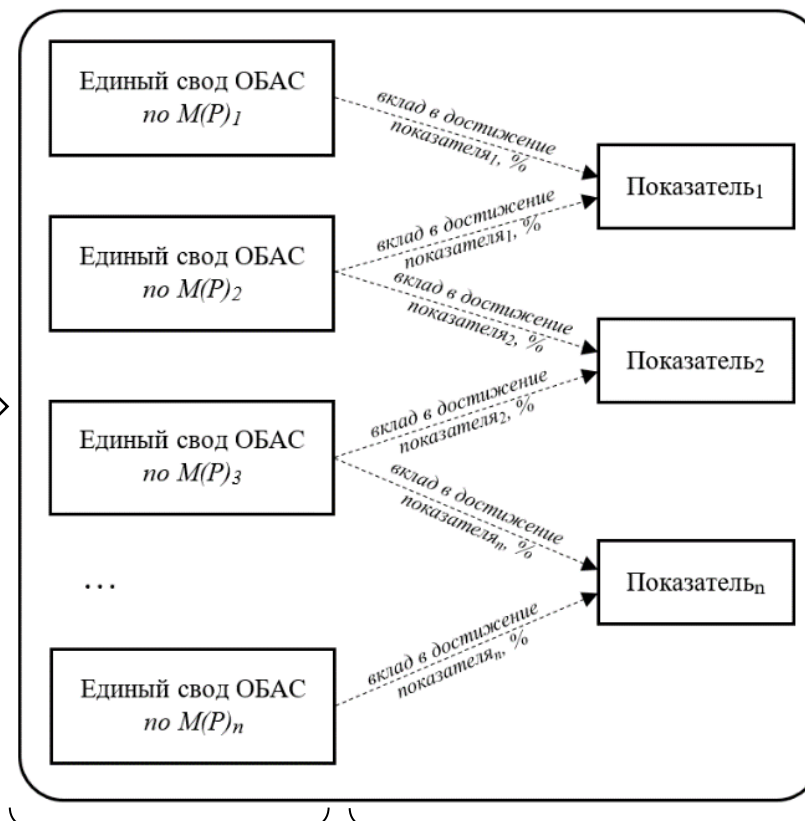
Проект федерального бюджета



Утверждаемая часть

Предлагается

Проект федерального бюджета



Утверждаемая

Дополнительная информация
для принятия бюджетных решений

$M(P)$ – мероприятие (результат) структурного элемента государственной программы Российской Федерации;
ГРБС – главный распорядитель средств федерального бюджета; КБК – код классификации расходов федерального бюджета.

Источник: составлено автором.

Рисунок 17 – Переход к планированию бюджетных ассигнований федерального бюджета с учетом прогнозной оценки влияния на достижение национальных целей развития

В результате дополнения формы ОБАС сведениями об ожидаемых эффектах решения, например, о выделении дополнительных бюджетных ассигнований, будут приниматься не только исходя из достаточности предполагаемого объема финансового обеспечения для достижения плановых значений мероприятий (результатов), что не является конечной целью использования бюджетных средств в соответствии с современными принципами бюджетной политики, но и на основании их вклада в достижение показателей, имеющих значение для социально-экономического развития страны [103].

Стоит отметить, что для отдельных мероприятий (результатов) «обеспечивающего» характера (мероприятия (результаты) с типами «Обеспечение текущей деятельности», «Реализация переданных полномочий», «Резервы» и другие [64; 66]) может быть установлено исключение, поскольку действующей методической базой допускается разработка и реализация, например, комплексов процессных мероприятий без собственных показателей.

Однако для внедрения в практику сформулированных предложений необходима реализация мер, выходящих за пределы бюджетной политики. В частности, необходимо устранить разрыв между системой показателей, формируемой Росстатом, и показателями государственных программ и их структурных элементов, необходимых для отражения эффектов от реализации мероприятий (результатов) в рамках единых сводов ОБАС. Для этого потребуется осуществлять официальный статистический учет в разрезе показателей системы национального целеполагания, что позволит существенно сократить временной лаг между получением фактических статистических данных Росстатом и определением фактических и основанных на них плановых значений показателей государственных программ и их структурных элементов их ответственными исполнителями и соисполнителями. В этой связи целесообразным является отказ от осуществления двух указанных видов работ в разных информационных

системах: официального статистического учета в единой межведомственной информационно-статистической системе (ЕМИСС) и расчета плановых и фактических значений показателей системы национального целеполагания в государственной информационной системе «Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных» (ГИС ЦАП) – и консолидация всей работы с показателями на базе ГИС ЦАП как платформы, обладающей большими возможностями с учетом современных требований.

Кроме того, необходимость увязки мероприятий (результатов) с показателями структурных элементов государственных программ не формально в целях соблюдения структуры паспортов, а в целях принятия сбалансированных решений о выделении бюджетных ассигнований в большинстве случаев приведет к пересмотру существующей системы показателей в рамках государственных программ Российской Федерации с позиции отражения реальных эффектов от реализации мероприятий (результатов). Результаты предполагаемого пересмотра системы показателей на примере государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», ответственным исполнителем которой является Министерство внутренних дел Российской Федерации, разработанные автором с учетом анализа передового мирового опыта в сфере ее реализации, приведены в таблице 14.

Таблица 14 – Предложения по пересмотру показателей государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»

Система целеполагания		Примеры показатели из передового международного опыта
Цели	Показатели	
1	2	
1 Противодействие преступности и повышение эффективности охраны общественного порядка (обеспечивающее уменьшение доли тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах, в общем количестве преступлений до 5,27 процента, а также снижение уровня разысканных без вести пропавших граждан по отношению к 2021 году до 95,9 процента в 2030 году)	1.1 Доля тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах, в общем количестве преступлений 1.2 Количество (остаток) разысканных без вести пропавших граждан по отношению к 2021 году	1 Уровень преступности (<i>Канада, Великобритания</i>) 2 Количество преступлений на душу населения (<i>Канада</i>) 3 Доля расследований по вопросам национальной безопасности, серьезных, организованных и финансовых преступлений, начатых и завершённых в течение отчетного года (<i>Канада</i>) 4 Доля населения, свидетельствующего о высокой роли полиции в обеспечении безопасности (<i>Канада</i>) 5 Количество случаев грубого насилия (<i>Великобритания</i>) 6 Количество преступлений сексуального характера в отношении детей (<i>Великобритания</i>) 7 Количество преступлений, связанных с употреблением наркотиков (<i>Великобритания</i>) 8 Количество осужденных за преступления нелегальных иммигрантов, которые были высланы из страны (<i>США</i>) 9 Размер предотвращенного убытка от финансовых преступлений в кибер-сфере (<i>США</i>) 10 Число жертв умышленных убийств на 100 000 человек в разбивке по возрастной группе и полу (<i>Росстат в рамках целей устойчивого развития ООН</i>)
2 Снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 1,5 раза к 2030 году по сравнению с показателем 2023 года (до уровня, не превышающего 1,57 погибших на 10 тыс. транспортных средств)	2.1 Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях, на 10 тысяч транспортных средств	

Продолжение таблицы 14

1	2	3
3 Обеспечение уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в области безопасности дорожного движения и в сфере миграции – не менее 90 процентов ежегодно	3.1 Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в области безопасности дорожного движения 3.2 Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в сфере миграции	11 Число связанных с конфликтами смертей на 100 000 человек (в разбивке по возрастной группе, полу и причине) <i>(Росстат в рамках целей устойчивого развития ООН)</i> 12 Доля людей, чувствующих себя в безопасности, когда они идут одни по улице в своем районе <i>(Росстат в рамках целей устойчивого развития ООН)</i> 13 Доля лиц и коммерческих компаний, которые в предыдущие 12 месяцев хотя бы один раз имели контакт с государственным должностным лицом и которые заплатили взятку государственному должностному лицу или от которых это государственное должностное лицо требовало взятку <i>(Росстат в рамках целей устойчивого развития ООН)</i>

Источник: составлено автором по материалам [134; 135; 191; 194; 195].

Другой аспект рассматриваемого направления модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации проявляется в рамках передачи целей государственной политики с федерального на региональный уровень, осуществляемой посредством заключения соглашений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. При этом проблемы разрывов в национальной системе целеполагания, описанные в параграфе 2.2 настоящего исследования, в указанном аспекте лишь усиливаются, так как действующая система координации стратегического и бюджетного планирования на федеральном и региональном уровнях организована посредством заключения:

- соглашений о реализации на территории субъекта Российской Федерации государственных программ субъекта Российской Федерации, направленных на достижение целей и показателей государственной программы Российской Федерации («нефинансовые» соглашения), предметом которых являются показатели государственных программ Российской Федерации, достижение которых обеспечивается соответствующим субъектом Российской Федерации на своей территории;

- соглашений о предоставлении субсидий или иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета («финансовые» соглашения), предметом которых являются в том числе мероприятия (результаты), подлежащие реализации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем существуют следующие значимые проблемы, присущие указанной системе взаимодействия:

- а) зависимость процесса заключения соглашений от действий федеральных органов исполнительной власти ввиду того, что параметры таких соглашений уже содержатся в иных документах, формируемых на федеральном уровне (паспорта государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов, федеральный закон о федеральном

бюджете и другие) и непосредственно в рамках соглашения не подлежат уточнению;

б) формальный характер учета позиции регионов (предполагаемые значения доводятся в рамках проектов соглашений в декабре текущего финансового года, при этом их корректировка затруднительна в условиях того, что отсутствие подписанного до 31 декабря соглашения фактически означает для региона отказ от межбюджетного трансферта);

в) отсутствие увязки передачи финансовых ресурсов с федерального на региональный уровень с установлением обязательств по достижению общественно значимых эффектов от их использования («финансовые» и «нефинансовые» соглашения не связаны между собой, зачастую заключаются с разными региональными органами исполнительной власти, в связи с чем происходит размывание ответственности за целевое использование средств межбюджетных трансфертов и за достижение эффектов от их использования);

г) большое количество таких соглашений (около 25 тыс. ед.) и представляемых отчетов об их реализации, усложняющее процесс координации инструментов бюджетной политики на федеральном и региональном уровнях.

В целях выработки оптимального механизма координации усилий Российской Федерации и регионов по достижению соответствующих показателей национальной системы целеполагания предлагаем внедрить следующие подходы, отвечающие критериям неопрагматизма:

1) объединение «финансовых» и «нефинансовых» соглашений в единые соглашения, регламентирующие взаимодействие Российской Федерации и региона в ходе достижения всех декомпозированных в рамках соответствующей государственной программы Российской Федерации и ее структурных элементов показателей и мероприятий (результатов). Таким образом, решения о предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета будут приниматься в том числе исходя из принимаемых субъектом Российской Федерации обязательств по достижению

ожидаемых социально-экономических эффектов, формализованных в виде декомпозированных показателей;

II) введение посредством ГИИС «Электронный бюджет» процедуры предварительной верификации декомпозированных значений показателей и мероприятий (результатов) со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имея в виду синхронизацию такой процедуры по срокам с формированием распределения соответствующих межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации;

III) целесообразность в процедурных вопросах заключения единых соглашений исходить из подходов, соответствующих логике взаимодействия сторон в рамках «публичной оферты», имея в виду автоматическое формирование соглашения в ГИИС «Электронный бюджет» за счет наличия всех необходимых параметров в иных документах в указанной системе.

Подобная модернизация мер бюджетной политики Российской Федерации, по мнению автора, обеспечит реальный учет параметров финансового обеспечения при переносе системы целеполагания с федерального на региональный уровень и станет существенным фактором, способствующим достижению цели бюджетной политики по обеспечению условий для достижения национальных целей развития, учитывая важную роль субъектов Российской Федерации в реализации верхнеуровневых приоритетов 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 бюджетной политики Российской Федерации до сих пор разрабатываются в рамках одного усредненного сценария. Однако передовой международный опыт в рассматриваемой сфере (Австралия, Германия, Великобритания и другие) свидетельствует о необходимости увязки сценариев при макроэкономическом и бюджетном

прогнозировании с вариативностью конкретных мер бюджетной политики [103; 104].

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. Соответствующие примеры приведены в таблице 15 [103; 104]. А это, в свою очередь, порождает необходимость постоянного уточнения параметров мер бюджетной политики, которые, как это было показано в параграфе 2.2 настоящего исследования, определяются с учетом создания условий для достижения конкретных показателей, определенных в результате декомпозиции национальных целей развития в документах стратегического планирования.

Таблица 15 – Примеры пересмотра плановых значений показателей государственных программ Российской Федерации по мере введения в действие их новых редакций с 2022 года

В процентах

Государственная программа Российской Федерации	Показатель	Плановое значение в редакции 1	Плановое значение в редакции 2	Процент снижения плана
1	2	3	4	5
Комплексное развитие сельских территорий	Соотношение среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств	75	63,7	16
Развитие фармацевтической и медицинской промышленности	Доля лекарственных средств отечественного производства в общем объеме потребления в денежном выражении	50	32,5	35
Развитие транспортной системы	Повышение индекса качества транспортной инфраструктуры	9,3	3,5	62

Продолжение таблицы 15

1	2	3	4	5
Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации	Площадь вовлеченных в оборот земель сельскохозяйственного назначения	1 561,3 тыс. га	367,6 тыс. га	76
Примечание – В качестве редакций 1 и 2 государственных программ выбраны редакции различных лет, основной чертой которых является то, что редакция 2 – это уточнение редакции 1				

Источник: составлено автором по материалам [104; 134].

В целях минимизации указанных недостатков существующего подхода предлагаем в рамках национальной системы целеполагания в дополнение к базовому сценарию (сценарий, базирующийся на нейтральности среды, соответствует единственно существующему в настоящее время) формировать консервативный (стрессовый) сценарий. Он будет заключаться в планировании результатов реализации мероприятий правительства исходя из допущения возможности наступления кризисного состояния экономики страны: отрицательного влияния внешних факторов и сокращения объема финансирования. Такая линейка значений показателей закрепит за федеральными органами исполнительной власти обязанность достичь заранее рассчитанные более консервативные значения показателей в случае реализации комплекса рисков, а не занижать планы неконтролируемо. Кроме того, это повысит ответственность указанных субъектов за выполнение мероприятий (результатов) структурных элементов государственных программ и пресечет, например, возможность аргументировать регулярное недостижение результатов наступившим кризисом [103; 104].

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

того, пороговые значения параметров, заложенные в консервативном сценарии, должны выступать ограничением, при выходе за которое Правительством Российской Федерации совместно с Минфином России будет проводиться внеплановая оценка результатов реализации мер бюджетной политики согласно алгоритму, представленному на рисунке 14, в целях своевременного уточнения ее элементов.

Подобный опыт, признаваемый Международным валютным фондом в качестве передового, наблюдается в настоящее время в отдельных развитых странах мира [136]. Так, например, в Германии при разработке бюджетной политики оценивается влияние на ее элементы различных наиболее вероятных сценариев экономического развития и определяется потенциальный коридор колебания параметров такой политики, характеризующий ее сценарии на среднесрочный период [190].

Также целесообразность разработки консервативного сценария бюджетной политики Российской Федерации обусловлена:

а) важностью передачи при помощи коммуникативного канала бюджетной политики корректных сигналов экономическим агентам о наличии антикризисного плана действий правительства;

б) предоставлением субъектам бизнеса возможности учитывать параметры такого сценария при разработке собственных антикризисных планов деятельности.

Кроме того, предложенный подход направлен в том числе на устранение таких недостатков бюджетной политики Российской Федерации, выявленных в главе 2 настоящего исследования, как несоответствие элементов целеполагания бюджетной политики современным требованиям и отсутствие регламентации процедур разработки и корректировки бюджетной политики.

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

Уже несколько лет составление проекта федерального бюджета осуществляется с использованием элементов «нулевого бюджетирования»,

предполагающих исключение отдельных направлений расходования бюджетных средств из стандартной методики расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета и приведения дополнительных обоснований таких бюджетных ассигнований [57; 58; 103]. При этом предполагается расширение применения подобной практики в отношении большего перечня направлений [59].

В целях обеспечения эффективного внедрения принципов бюджетной политики, сформулированных в параграфе 1.1 настоящего исследования, нами предполагается осуществлять на регулярной основе аналогичный пересмотр действующих механизмов реализации мер бюджетной политики Российской Федерации.

В параграфе 2.1 работы были рассмотрены недостатки механизма планирования и реализации мер бюджетной политики Российской Федерации в рамках антикризисных планов действий правительства, не встроены в действующую систему документов, используемых в общественном секторе и не имеющих таким образом регламентированного порядка разработки, реализации и мониторинга. В целях устранения указанных недостатков предлагаем переформатировать документы, содержащие антикризисные меры бюджетной политики (например, План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, являющийся крупнейшей за последние годы антикризисной программой Правительства Российской Федерации [61]) в комплексную государственную программу Российской Федерации (с сохранением указанного подхода для будущих антикризисных программ правительства), что позволит включать предусмотренные такой комплексной государственной программой мероприятия в отраслевые государственные программы и отражать в составе новой «антикризисной» программы аналитически [103]. При этом с учетом регулирования, предусмотренного для комплексных государственных программ в рамках новой системы управления с 2022 года [26], в качестве собственных для такой государственной

программы могут быть реализованы мероприятия, имеющие межотраслевой характер и выходящие за сферу реализации отдельных отраслевых инструментов.

Такой подход обеспечит стабильную реализацию антикризисных мер бюджетной политики в рамках существующего правового и методического поля за счет:

1) Использования действующих механизмов определения параметров мер бюджетной политики, предусмотренных для мероприятий (результатов) структурных элементов государственных программ в рамках программного бюджета.

2) Регламентации процедур разработки и реализации такой программы, позволяющей учитывать позицию всех заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций.

3) Возможности осуществления оперативной корректировки, а также сквозного мониторинга реализации предусмотренных мер в государственных информационных системах, используемых при разработке и реализации государственных программ (ГИС «Электронный бюджет», ГАС «Управление» и др.).

4) Установления персональной ответственности уполномоченного руководителя за своевременное достижение каждого параметра такой программы.

Кроме того, настоящее предложение повысит формализацию соответствующих элементов бюджетной политики, недостаток которой по итогам главы 2 настоящего исследования определен в качестве одной из проблем в российской практике.

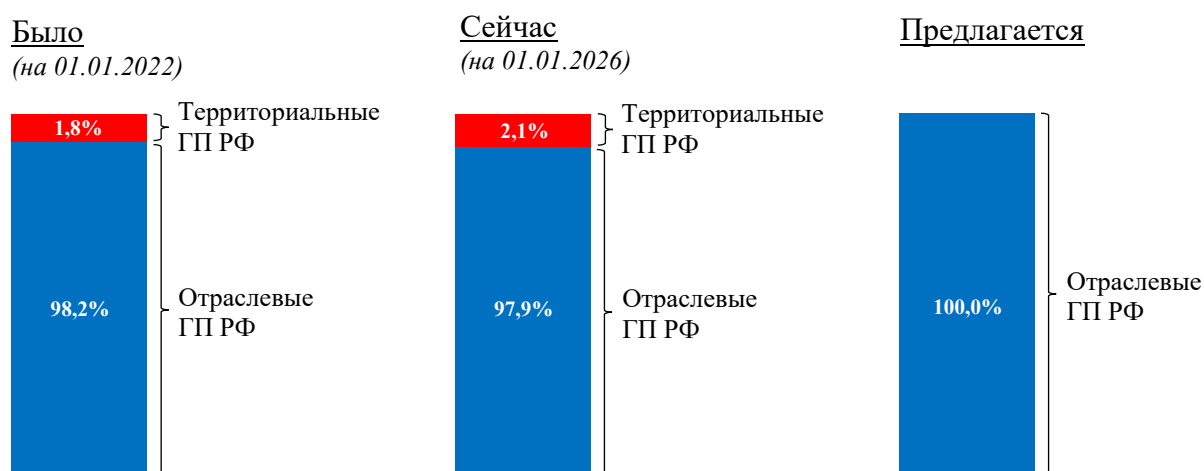
Другим примером практической реализации рассматриваемого направления модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации является пересмотр подходов к приоритизации расходов федерального бюджета в разрезе различных типов государственных программ.

Несмотря на то, что в действующей нормативной правовой и методической базе в качестве основы был положен отраслевой принцип формирования государственных программ Российской Федерации, до сих пор из 51 реализуемых государственных программ можно выделить 7, сформированных по территориальному принципу. Это программы, включающие в себя комплекс мер по развитию приоритетных территорий, а именно Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов, Арктической зоны, Калининградской области, Республики Крым и г. Севастополя, Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей, а также сельских территорий. Однако на этих территориях реализуется и совокупность отраслевых государственных программ. В связи с этим встречаются случаи, когда финансирование части дорог на территории, например, Республики Крым осуществляется в рамках территориальной государственной программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», а часть – в рамках отраслевой государственной программы «Развитие транспортной системы». Это приводит к усложнению управления соответствующей отраслью (например, дорожным хозяйством) на приоритетной территории, возникают диспропорции финансового обеспечения в пересекающихся зонах и недофинансирование вопросов, упущенных в обеих программах. Кроме того, в условиях подобной неопределенности затруднительно принимать сбалансированные решения о выделении дополнительных бюджетных ассигнований на развитие соответствующих направлений несмотря на новации, внедренные в действующую систему обоснований бюджетных ассигнований [106].

Попытка решить проблему важности развития приоритетных территорий вкупе с необходимостью упорядочения их финансирования предпринималась ранее, когда было решено закладывать в территориальные государственные программы расходы только инвестиционного характера и исключить все иные. Однако такой принцип все равно приводил к дублированию мероприятий территориальных программ и, например,

государственной программы Минэкономразвития России «Экономическое развитие и инновационная экономика». Кроме того, в дальнейшем на практике это ограничение было смягчено и размыто.

В связи с этим, учитывая предусмотренную действующей нормативной правовой базой возможность формирования государственных программ, не содержащих собственные мероприятия (результаты), а аналитически отражающих мероприятия (результаты) иных программ, реализуемых в конкретной сфере, предлагаем перевести территориальные государственные программы на такой аналитический формат. Финансирование мероприятий различных сфер на приоритетных территориях должно быть включено в отраслевые государственные программы согласно рисунку 18, а в территориальных оно должно отражаться аналитически в целях организационной координации и объективного мониторинга стимулирования развития соответствующих территорий.



Рассчитано для открытой части федерального бюджета;
ГП РФ – государственные программы Российской Федерации.

Источник: составлено автором по материалам [133].

Рисунок 18 – Соотношение расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации, сформированных по отраслевому и территориальному признакам

В итоге комплексные государственные программы, формируемые по территориальному признаку, должны включать в себя в качестве собственных мероприятий (результатов) регуляторные меры правительства, в том числе в

рамках бюджетной политики, направленные на создание условий развития соответствующих территорий, а также мероприятия (результаты), реализуемые за счет внебюджетных источников, что также соответствует рассмотренному ранее тренду по увеличивающемуся привлечению квазигосударственных и частных организаций к решению вопросов в бюджетной сфере.

Таким образом, реализация предложенных направлений модернизации мер бюджетной политики Российской Федерации в части рассмотренных практических примеров и за их пределами обеспечит ее трансформацию с учетом изменения влияния современных факторов внешней среды и станет залогом достижения ее долгосрочных целей на основании эффективного внедрения принципов бюджетной политики исходя из научно обоснованных предпосылок неопрагматизма.

Заключение

Трансформации бюджетной политики государства в настоящее время происходят по целому спектру направлений и являются сложным, многокомпонентным процессом, включающим в себя широкий перечень векторов, обусловленных влиянием различных факторов среды. В рамках анализа современных подходов к разработке и реализации бюджетной политики как в Российской Федерации, так и в мировой науке и практике автором были сделаны следующие выводы.

Несмотря на большое количество работ, посвященных исследованию бюджетной политики, все многообразие подходов к определению ее содержания можно свести к трем основным:

- процессному, в рамках которого бюджетная политика трактуется как непрерывный процесс по реализации правительством предусмотренных законодательно этапов составления и исполнения бюджета;
- дискреционному, предполагающему рассмотрение бюджетной политики как совокупности мер и решений правительства по управлению бюджетными средствами;
- программному, согласно которому бюджетная политика представляет собой программу/план воздействия правительства на экономику для достижения долгосрочных ориентиров.

При этом с учетом современных вызовов, стоящих перед правительством в государственном секторе, все большее внимание уделяется программному подходу к определению содержания бюджетной политики, который был использован в основе настоящего исследования. В соответствии с указанным подходом в диссертации определен механизм декомпозиции целей государственной политики до отдельных элементов бюджетной политики, которые принимают форму взаимосвязанных целей, задач и мер, в совокупности своей составляющие архитектуру ее целеполагания.

Анализ научной литературы позволил обобщить систему принципов бюджетной политики, признаваемых учеными и экспертами в настоящее время. Вместе с тем детальный анализ практического выражения подобных правил разработки и реализации бюджетной политики позволил выделить недостатки существующих принципов.

В целях обеспечения достижения целей бюджетной политики в меняющихся условиях были сформулированы принципы бюджетной политики исходя из научно обоснованных предпосылок неопрагматизма, в частности: 1) практико-ориентированный подход к анализу бюджетной политики; 2) увязка целеполагания бюджетной и государственной политик; 3) разработка и реализация бюджетной политики исходя из ориентации на эффективное достижение ее целей; 4) ситуативный подход к разработке бюджетной политики; 5) правовая определенность действий в ходе разработки бюджетной политики; 6) актуализация параметров бюджетной политики к факторам среды; 7) гибкость мер бюджетной политики при достижении ее целей и задач. Соблюдение данных принципов правительством в ходе решения задач при разработке и реализации бюджетной политики позволит адаптировать бюджетную политику к меняющимся условиям внешней среды.

Вместе с тем анализ трансформации значения современной бюджетной политики позволяет сделать вывод о расширении перечня задач, решаемых при помощи бюджетной политики, что свидетельствует об усилении ее роли в обеспечении достижения целей государственной политики. Указанные задачи, сформулированные в настоящем исследовании в качестве вопросов, стоящих перед правительством в ходе разработке бюджетной политики, 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?

То, как правительство отвечает на данный перечень вопросов, определяет его подходы к разработке и реализации бюджетной политики. Анализ эволюции подобных подходов в разрезе экономических теорий, для которых соответствующие подходы 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 базовые, представляющие собой неотъемлемые требования к бюджетной политике современного государства независимо от господствующей экономической теории и фазы экономического цикла, и 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 изменяются конъюнктурно.

Указанные положения позволили нам сформулировать и доказать гипотезу, отражающую динамику изменений концептуальных подходов к трактовке содержания и роли бюджетной политики в конце XX века и в XXI веке, понимание которой имеет важное значение при определении векторов трансформации бюджетной политики в современных условиях.

Проведенное исследование позволило выделить существенные факторы, обусловившие указанные трансформации: 1) фаза экономического

цикла; 2) демографические факторы; 3) социальные факторы; 4) геополитические факторы; 5) научно-технический прогресс; 6) цифровизация экономики и государственного управления; 7) ресурсный потенциал; 8) формат определения и достижения целей государственной политики. При этом влияние выявленных факторов на бюджетную политику при переходе от XX века к XXI веку зачастую изменялось с прямого на косвенное и наоборот.

Обусловленные описанной системой факторов трансформации бюджетной политики 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:

1) Трансформация целеполагания бюджетной политики (трансформация концептуальных подходов к разработке и реализации бюджетной политики).

- Модернизация методологии целеполагания в рамках бюджетной политики.

- Акцент на оптимизацию в рамках достижения целей бюджетной политики.

- Расширение перечня ориентиров бюджетной политики.

2) Трансформация механизма формализации бюджетной политики (трансформация методологических подходов к разработке и реализации бюджетной политики).

- Целенаправленное формирование бюджетной политики как программы.

- Установка долгосрочных ориентиров бюджетной политики.

- Использование проектных принципов при разработке и реализации бюджетной политики.

3) Трансформация мер бюджетной политики (трансформация практических подходов к разработке и реализации бюджетной политики).

- Модификация антикризисных мер бюджетной политики.

- Трансформация применения мер бюджетной политики в целях обеспечения финансовой устойчивости публично-правовых образований.

- Модификация мер бюджетной политики в условиях необходимости обеспечения финансового суверенитета страны.

Анализ особенностей разработки и реализации бюджетной политики в современной истории России показал, что по ряду рассмотренных 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. Исключением является такой вектор трансформации механизма формализации бюджетной политики, как целенаправленное формирование бюджетной политики как программы, который на данный момент не нашел отражение в российской практике.

Следствием этого, а также ряда рассмотренных особенностей действующего механизма определения элементов бюджетной политики Российской Федерации является то обстоятельство, что степень достижения одной из ключевых целей современной бюджетной политики страны – обеспечение достижения приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, на фоне неблагоприятных условий внешней среды – не представляется возможным оценить. Таким образом, без действенной системы мониторинга и оценки эффектов бюджетной политики подходы к ее реализации, а также актуализации не могут быть организованы эффективным образом. В этой связи выявлены следующие недостатки существующего механизма определения элементов бюджетной политики Российской Федерации:

– 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, а также 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 федерального бюджета, в связи с чем фактические подходы к ее разработке и реализации определяются хаотично.

Необходимость решения выявленных недостатков обусловила целесообразность регламентации разработки бюджетной политики в целях обеспечения ее обоснованности и соответствия современным требованиям с учетом усложнения влияния факторов среды. Регламентация указанного процесса формализуется в виде алгоритма действий правительства, сформированного на основании внедрения научно обоснованных предпосылок неопрагматизма и включающего следующие укрупненные этапы: 1) определение факторов, влияющих на бюджетную политику; 2) постановка целей бюджетной политики; 3) выявление примеров задач и мер бюджетной политики из мировой практики, обеспечивающих достижение схожего набора ее целей в условиях схожего воздействия факторов на бюджетную политику; 4) определение задач бюджетной политики; 5) разработка вариантов реализации мер бюджетной политики для решения задачи бюджетной политики; 6) оценка каждого варианта реализации мер бюджетной политики; 7) выбор конкретного варианта реализации мер бюджетной политики для решения задачи бюджетной политики; 8) определение параметров каждой меры бюджетной политики; 9) оценка

результатов (эффектов) реализации мер бюджетной политики; 10) уточнение элементов бюджетной политики.

Сформулированные в ходе описания указанных этапов алгоритма методические подходы к определению целей, задач и мер бюджетной политики и разработанная целевая правовая регламентация направлены на обеспечение более точного применения указанного алгоритма, что позволит систематизировать и обосновать выбор подходов к бюджетной политике в условиях ее современных трансформаций.

В ходе апробации предложенного алгоритма разработки правительством бюджетной политики на примере Российской Федерации в рамках исследования предложены и обоснованы направления модернизации мер бюджетной политики:

- институциональные (включение всех мер бюджетной политики в систему целеполагания, действующую в Российской Федерации);
- методические (принятие решений в ходе разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации исходя из прогнозной оценки влияния на достижение национальных целей развития);
- 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).

Указанные направления носят стратегический характер, вместе с тем примеры их предполагаемой реализации сформулированы в исследовании в отношении конкретных мер бюджетной политики Российской Федерации.

Таким образом, внедрение предложенного алгоритма и направлений модернизации мер бюджетной политики в практику разработки и реализации бюджетной политики Российской Федерации станет основой для ее адаптации к меняющемуся влиянию факторов внешней среды и залогом для достижения ее целей в условиях больших вызовов XXI века.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Законы. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/ (дата обращения: 22.03.2026).
2. 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: 20.01.2024).
3. Российская Федерация. Законы. Об исполнении федерального бюджета за 2000 год : Федеральный закон от 23.04.2002 № 39-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36382/ (дата обращения: 02.03.2025).
4. Российская Федерация. Законы. Об исполнении федерального бюджета за 2001 год : Федеральный закон от 07.06.2003 № 67-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42635/ (дата обращения: 02.03.2025).
5. Российская Федерация. Законы. Об исполнении федерального бюджета за 2002 год : Федеральный закон от 08.05.2004 № 35-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47706/ (дата обращения: 02.03.2025).

6. Российская Федерация. Законы. Об исполнении федерального бюджета за 2003 год : Федеральный закон от 04.04.2005 № 30-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52627/ (дата обращения: 02.03.2025).

7. Российская Федерация. Законы. Об исполнении федерального бюджета за 2004 год : Федеральный закон от 15.04.2006 № 52-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59596/ (дата обращения: 02.03.2025).

8. Российская Федерация. Законы. Об исполнении федерального бюджета за 2005 год : Федеральный закон от 09.04.2007 № 41-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_67451/ (дата обращения: 02.03.2025).

9. Российская Федерация. Законы. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 02.04.2026).

10. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» : Федеральный закон от 19.07.2018 № 222-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_302860/ (дата обращения: 07.03.2025).

11. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные

акты Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 263-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358780/ (дата обращения: 07.03.2025).

12. Российская Федерация. Законы. О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 28.12.2024 № 523-ФЗ. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_494804/ (дата обращения: 03.04.2025).

13. Российская Федерация. Законы. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : [Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 21.11.2025).

14. Российская Федерация. Законы. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : [Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 21.11.2025).

15. Российская Федерация. Законы. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : [Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73986> (дата обращения: 21.11.2025).

16. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Программы экономии государственных расходов : [Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.1998 № 600]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19085/ (дата обращения: 29.03.2026).

17. Российская Федерация. Законы. Об утверждении плана действий по реализации документа «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране» : [Постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.1998 № 1529]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21420/ (дата обращения: 05.03.2025).

18. Российская Федерация. Законы. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года : [Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33042/ (дата обращения: 28.11.2024).

19. Российская Федерация. Законы. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : [Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/ (дата обращения: 29.11.2024).

20. Российская Федерация. Законы. О Министерстве финансов Российской Федерации : [Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48609/ (дата обращения: 29.03.2026).

21. 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: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168013/ (дата обращения: 09.01.2026).

22. Российская Федерация. Законы. О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период : [Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185705/ (дата обращения: 09.12.2024).

23. Российская Федерация. Законы. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» : [Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1532]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210753/ (дата обращения: 21.10.2025).

24. Российская Федерация. Законы. О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета : [Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2017 № 1496]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284837/ (дата обращения: 05.04.2026).

25. Российская Федерация. Законы. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : [Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения: 15.03.2025).

26. 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: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/ (дата обращения: 10.09.2025).

27. Российская Федерация. Законы. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма» : [Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2021 № 2439]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_405703/ (дата обращения: 21.10.2025).

28. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил принятия решений об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств, а также информации об объектах капитального строительства и объектах недвижимого имущества : [Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2023 № 2050]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_463633/ (дата обращения: 05.04.2026).

29. Российская Федерация. Законы. О планировании технологической политики в Российской Федерации : [Постановление Правительства Российской Федерации от 06.10.2025 № 1552]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_516151/ (дата обращения: 02.04.2026).

30. 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 : [Постановление Правительства

Российской Федерации от 07.05.2026 № 525]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_533898/ (дата обращения: 18.05.2026).

31. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.07.2000 № 1072-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28100/ (дата обращения: 17.11.2024).

32. Российская Федерация. Законы. О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы) : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.07.2001 № 910-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32708/ (дата обращения: 22.11.2024).

33. Российская Федерация. Законы. Об утверждении плана действий Правительства Российской Федерации на 2003 год по реализации основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.02.2003 № 252-р]. – Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – Текст : электронный. – URL: <http://government.ru/docs/all/44716/> (дата обращения: 25.11.2024).

34. Российская Федерация. Законы. О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р]. – Справочно-правовая система

«Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59459/ (дата обращения: 21.11.2024).

35. Российская Федерация. Законы. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (дата обращения: 24.11.2024).

36. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102311/ (дата обращения: 24.11.2024).

37. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759/ (дата обращения: 29.11.2024).

38. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/ (дата обращения: 05.12.2024).

39. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2042 года : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.12.2025 № 3702-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_521444/ (дата обращения: 24.12.2024).

40. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2007 год. – Текст : электронный. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/335233-4> (дата обращения: 15.12.2024).

41. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2008-2010 годы. – Текст : электронный. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/425229-4> (дата обращения: 15.12.2024).

42. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной политики на 2009-2011 годы. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol?id_57=6281-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_politiki_na_2009-2011_gody (дата обращения: 15.12.2024).

43. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов. – Текст : электронный. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/258591-5> (дата обращения: 15.12.2024).

44. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol?id_57=10351-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_politiki_na_2011_god_i_planovyi_period_2012_i_2013_godov (дата обращения: 15.12.2024).

45. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов. – Текст : электронный. – URL:

https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol?id_57=13342-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_politiki_na_2012_god_i_planovyi_period_2013_i_2014_godov (дата обращения: 15.12.2024).

46. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol?id_57=16827-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_politiki_na_2013_god_i_planovyi_period_2014_i_2015_godov (дата обращения: 15.12.2024).

47. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol?id_57=19704-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_politiki_na_2014_god_i_planovyi_period_2015_i_2016_godov (дата обращения: 15.12.2024).

48. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol?id_57=22239-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_politiki_na_2015_god_i_na_planovyi_period_2016_i_2017_godov (дата обращения: 15.12.2024).

49. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=128333-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_politiki_na_2016_god_i_na_planovyi_period_2017_i_2018_godov (дата обращения: 15.12.2024).

50. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. – Текст : электронный. – URL:

https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=128336-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_politiki_na_2017_god_i_na_planovyi_period_2018_i_2019_godov (дата обращения: 15.12.2024).

51. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=119695-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2018_god_i_na_planovyi_period_2019_i_2020_godov (дата обращения: 15.12.2024).

52. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=124752-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2019_god_i_na_planovyi_period_2020_i_2021_godov (дата обращения: 15.12.2024).

53. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=128344-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2020_god_i_na_planovyi_period_2021_i_2022_godov (дата обращения: 15.12.2024).

54. 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/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=131644-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-

tarifnoi_politiki_na_2021_god_i_na_planovyi_period_2022_i_2023_godov (дата обращения: 15.12.2024).

55. 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/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=134362-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2022_god_i_na_planovyi_period_2023_i_2024_godov (дата обращения: 15.12.2024).

56. 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://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=300570-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov (дата обращения: 15.12.2024).

57. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=304155-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2024_god_i_na_planovyi_period_2025_i_2026_godov (дата обращения: 15.12.2024).

58. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=308751-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2025_god_i_na_planovyi_period_2026_i_2027_godov (дата обращения: 15.11.2025).

59. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=314027-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2026_god_i_na_planovyi_period_2027_i_2028_godov (дата обращения: 15.11.2025).

60. Российская Федерация. Законы. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90574/ (дата обращения: 27.02.2025).

61. Российская Федерация. Законы. План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления. – Текст : электронный. – URL: <https://econom22.ru/mery-podderzhki-ekonomiki-v-usloviyakh-sanktsiy.php> (дата обращения: 15.12.2024).

62. Российская Федерация. Законы. План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348153/ (дата обращения: 11.12.2024).

63. Российская Федерация. Законы. Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году : [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.01.2015 № 98-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174635/ (дата обращения: 27.02.2025).

64. Российская Федерация. Законы. Единые методические рекомендации по проектной деятельности. – Текст : электронный. – URL: <https://gasu.gov.ru/documents?folderId=12689> (дата обращения: 05.12.2025).

65. Российская Федерация. Законы. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_495719/ (дата обращения: 07.12.2025).

66. Российская Федерация. Приказы. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : [Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 17.08.2021 № 500]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_394807/ (дата обращения: 05.01.2026).

67. Российская Федерация. Приказы. О Порядке формирования (внесения изменений) и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований по расходам федерального бюджета : [Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 24.06.2025 № 79н]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_509468/ (дата обращения: 06.01.2026).

Книги, монографии

68. Бланшар, О. Макроэкономика : учебник / О. Бланшар ; перевод с английского ; под научной редакцией Л. Л. Любимова. – 2-е издание. – Москва : Издательский дом Высшей школы экономики, 2015. – 671 с. – ISBN 978-5-7598-1242-5.

69. Большой экономический словарь / А.Н. Азрилиян, О.М. Азрилиян, Е.В. Калашникова [и др.] ; под редакцией А.Н. Азрилияна. – 7-е издание. – Москва : Институт новой экономики, 2008. – 1472 с. – ISBN 5-89378-012-4.
70. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / Ю.С. Долганова, Н.А. Истомина [и др.] ; под общей редакцией Ю.С. Долгановой, Н.А. Истоминой. – Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2019. – 356 с. – ISBN 978-5-7996-2699-0.
71. Государственные и муниципальные финансы : учебник / В.А. Слепов, А.Ю. Чалова, В.И. Баженова [и др.] ; под редакцией В.А. Слепова, А.Ю. Чаловой. – Москва : КноРус, 2024. – 335 с. – ISBN 978-5-406-12358-4.
72. Грязнова, А.Г. Макроэкономика. Теория и российская практика : учебник / А.Г. Грязнова, Н.Н. Думная [и др.] ; под редакцией А.Г. Грязновой, Н.Н. Думной. – 6-е издание. – Москва : КноРус, 2024. – 675 с. – ISBN 978-5-406-12913-5.
73. Дьюи, Дж. Реконструкция в философии. Проблемы человека : монография / Дж. Дьюи ; перевод с английского. – Москва : Республика, 2003. – 494 с. – 2500 экз. – ISBN 5-250-01849-1.
74. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс ; перевод с английского. – Москва : Гелиос АРВ, 2017. – 352 с. – ISBN 978-5-85438-266-3.
75. Ковалева, Т.Ч. Бюджет и бюджетная политика В Российской Федерации : учебное пособие / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. – Москва : КноРус, 2005. – 208 с. – ISBN 5-85971-038-0.
76. Колодко, Г.В. Мир в движении: Экономический бестселлер / Г. В. Колодко ; перевод с польского. – Москва : Магистр, 2011. – 575 с. – ISBN 978-5-9776-0102-3.
77. Куцури, Г.Н. Управление суверенными фондами : монография / Г.Н. Куцури, Е.А. Васин. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 199 с. – 5000 экз. – ISBN 978-5-238-03021-0.

78. Макконел, К.Р. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. : учебник / К.Р. Макконел, С.Л. Брю : в 2 томах. Том 1. 11-е издание : перевод с английского. – Москва : Республика, 1995. – 400 с. – ISBN 5-250-01486-0.
79. Масгрейв, Р.А. Государственные финансы: теория и практика / Р.А. Масгрейв, П.Б. Масгрейв : перевод с английского. – Москва : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с. – ISBN 978-5-9900421-3-1.
80. Нечаев, А.С. Бюджетная система Российской Федерации : учебное пособие / А.С. Нечаев, Д.А. Антипин, О.В. Антипина. – Москва : ИНФРА-М, 2019. – 266 с. – ISBN 978-5-16-010705-9.
81. Николайчук, О.А. Микроэкономика и макроэкономика: краткий курс : учебное пособие / О.А. Николайчук. – Москва : КноРус, 2021. – 271 с. – ISBN 978-5-406-08253-9.
82. Ниналалова, Ф.И. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / Ф.И. Ниналалова. – Москва : ИНФРА-М, 2023. – 297 с. – ISBN 978-5-16-018683-2.
83. Райзберг, Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой : монография / Б.А. Райзберг. – 2-е издание. – Москва : Инфра-М, 2016. – 268 с. – Тираж отсутствует. – ISBN 978-5-16-011883-3.
84. Сабитова, Н.М. Бюджет и бюджетная политика субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) : монография / Н.М. Сабитова. – Москва : ИНФРА-М, 2017. – 199 с. – Тираж отсутствует. – ISBN 978-5-16-012838-2.
85. Словарь финансово-экономических терминов / А.В. Шаркова, А.А. Килячков, Е.В. Маркина [и др.] ; под общей редакцией М.А. Эскиндарова. – Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2017. – 1168 с. – ISBN 978-5-394-02554-9.
86. Финансы : учебник / Е.В. Маркина, М.Л. Васюнина, О.С. Горлова [и др.] ; под редакцией Е.В. Маркиной. – 3-е издание. – Москва : КноРус, 2021. – 424 с. – ISBN 978-5-406-03490-3.

87. Фискальные правила в отношении конъюнктурных сырьевых доходов: российский опыт, лучшие зарубежные практики, новые подходы к конструированию : монография / В.В. Понкратов, А.К. Караев, А.И. Мастеров [и др.] ; под редакцией В.В. Понкраторова. – Москва, Ижевск : Издательство «Шелест», 2020. – 224 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-907285-03-3.

88. Фридман, М. Капитализм и свобода / М. Фридман. – перевод с английского. – Москва : Новое издательство, 2016. – 288 с. – ISBN 978-5-98379-208-1.

89. Хабибулин, А.Г. Финансовый суверенитет и финансовая безопасность России: угрозы и риски : монография / А.Г. Хабибулин, А.В. Анищенко, Е.В. Анищенко [и др.]. – 2-е издание. – Москва : СОЮЗ-ПРЕСС, 2023. – 485 с. – ISBN 978-5-00149-853-7.

90. Холопов, А.В. История экономических учений : учебное пособие / А.В. Холопов. – Москва : КноРус, 2022. – 429 с. – ISBN 978-5-406-09040-4.

Диссертации

91. 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.

92. Пенчук, А.В. Развитие проектного управления расходами федерального бюджета : специальность 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Пенчук Анна Витальевна ; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. – Москва, 2020. – 178 с. – Библиогр.: с. 137–160.

93. Раковский, И.Д. Надлежащая бюджетная политика: проблема разработки, реализации и оценки : специальность 5.2.4. Финансы : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Раковский Иван Дмитриевич ; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. – Москва, 2023. – 156 с. – Библиогр.: с. 141–154.

Периодические издания

94. Аксенов, И.В. Референдум как институт политической партии: опыт Швейцарии / И.В. Аксенов // Дискурс-Пи. – 2022. – № 2. Том 19. – С. 118-137. – ISSN 1817-9568.

95. Артамонова, Л.Н. Посткейнсианство как эволюция кейнсианской модели макроэкономики XX в. / Л.Н. Артамонова // Вестник МГИМО-университета. – 2016. – № 6 (51). – С. 106-114. – ISSN 2071-8160.

96. Афонина, Е.В. Социальная составляющая бюджетной и бюджетно-правовой политики государства / Е.В. Афонина // Евразийский Союз Ученых. – 2014. – № 7-5 (7). – С. 71-72. – ISSN 2411-6467.

97. Багратуни, К.Ю. Аспекты координации денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики / К.Ю. Багратуни // Форум молодых ученых. – 2018. – № 6-1 (22). – С. 318-328. – ISSN 2500-4050.

98. Беляков, И.В. Анализ и учет неявных бюджетных обязательств, связанных с финансовой системой / И.В. Беляков // Финансовый журнал. – 2017. – № 4 (38). – С. 71-84. – ISSN 2075-1990.

99. Бердышев, А.В. К вопросу о развитии системы SWIFT и ее аналогов / А.В. Бердышев, А.Д. Шадрин // Экономика. Бизнес. Банки. – 2017. – № S2. – С. 199-204. – ISSN 2304-9596.

100. Бирюкова, Е.А. О принципах бюджетной политики Российской Федерации и ее субъектов / Е.А. Бирюкова // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2007. – № 12. – С. 11-15. – ISSN 2500-3232.

101. Бобок, В.К. Значение макроэкономической теории Кейнса для современной рыночной экономики / В.К. Бобок // Общество: политика, экономика, право. – 2007. – № 1. – С. 5-21. – ISSN 2071-9701.

102. 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.

103. 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.

104. 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.

105. 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.

106. 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.

107. 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.

108. Васильева, Е.А. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации / Е.А. Васильева, С.А. Власов, А.А. Пономаренко // Экономический журнал

Высшей школы экономики. – 2009. – № 3. Том 13. – С. 383-402. – ISSN 1813-8691.

109. Гурвич, Е.Т. Циклические свойства бюджетной политики в нефтедобывающих странах / Е.Т. Гурвич, Е.С. Вакуленко, П.А. Кривенко // Вопросы экономики. – 2009. – № 2. – С. 51-70. – ISSN 0042-8736.

110. Забнина, Г.Г. Сущность бюджетной политики региона / Г.Г. Забнина, И.И. Сорокин // Научный результат. Экономические исследования. – 2019. – № 2. Том 5. – С. 51-57. – ISSN 2409-1634.

111. Зайцева, С.С. Бюджетная политика в регулировании экономики государства / С.С. Зайцева // Проблемы экономики и юридической практики. – 2014. – № 6. – С. 153-156. – ISSN 2541-8025.

112. Иванова, Д.Г. Устойчивая экономика и самодостаточный экономический рост: вызовы неоклассической концептуализации / Д.Г. Иванова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2022. – № 4. – С. 197-202. – ISSN 2079-1690.

113. Игонина, Л.Л. Оценка эффективности бюджетно-налоговой политики: ретроспективный и целеориентированный подходы / Л.Л. Игонина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 28. Том. 10 – С. 2-10. – ISSN 2073-2872.

114. Исаева, Л.М. Приоритеты современной бюджетной политики Российской Федерации / Л.М. Исаева // Вестник Российского университета кооперации. – 2014. – №1 (15). – С. 16-18. – ISSN 2227-4383.

115. Комарницкая, А.Н. Бюджетная устойчивость как основа финансового суверенитета страны / А.Н. Комарницкая, И.А. Соколов, С.П. Соляникова // Финансы: теория и практика. – 2026. – № 2. Том 30. – С. 6-19. – ISSN 2587-5671.

116. Кудрин, А.Л. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики / А.Л. Кудрин, И.А. Соколов // Вопросы экономики. – 2017. – № 11. – С. 5-32. – ISSN 0042-8736.

117. Литвиненко, А.В. Взаимосвязь государственной антиинфляционной, денежно-кредитной и бюджетной политики / А.В. Литвиненко // Вестник евразийской науки. – 2011. – № 1 (6). – С. 1-11. – ISSN 2588-0101.

118. Лопатин В.А. Структура механизма координации бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики / В.А. Лопатин // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – № 3. Том 10. – С. 6-12. – ISSN 1999-849X.

119. Любичкая, Т.В. Изменения бюджетной политики Российской Федерации / Т.В. Любичкая, А.В. Шостак // Национальные приоритеты России. – 2010. – № 1 (3). – С. 92-97. – ISSN 2221-7711.

120. Максимов, Н.А. Проблемы координации бюджетной и денежно-кредитной политики Российской Федерации / Н.А. Максимов // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2017. – № 1. – С. 64-70. – ISSN 2411-0450.

121. Мурзатаева, А.Д. Бюджетная политика и методы бюджетного регулирования / А.Д. Мурзатаева, Ж.Т. Джылкычиева, Б.К. Кадырбердиева // М. Рыскулбеков атындагы Кыргыз экономикалык университетинин кабарлары. – 2017. – № 4 (42). – С. 21-23. – ISSN 1694-5778.

122. Пенчук, А.В. Проектный подход: понятие и роль в системе планирования бюджетных расходов / А.В. Пенчук // Экономика. Налоги. Право. – 2018. – № 4. Том 11. – С. 68-77 – ISSN 1999-849X.

123. Резвякова, И.В. Проекция бюджетной политики Норвегии на Россию / И.В. Резвякова, А.Т. Лиленко // Вестник Челябинского государственного университета. – 2022. – № 4 (462). – С. 81-89. – ISSN 1994-2796.

124. Соляникова, С.П. Зарубежный опыт проведения обзоров бюджетных расходов и возможности его использования в российской практике / С.П. Соляникова, Н.О. Бондаренко // Финансовая жизнь. – 2020. – № 3. – С. 86-90. – ISSN 2218-4708.

125. Соляникова, С.П. Надлежащая бюджетная политика для меняющейся экономики / С.П. Соляникова // Мир новой экономики. – 2021. – № 2. – С. 6-15. – ISSN 2220-6469.

126. Соляникова, С.П. Тенденции развития суверенных фондов как инструмента бюджетной политики / С.П. Соляникова, Н.О. Бондаренко // Экономика. Налоги. Право. – 2019. – № 1. Том 12. – С. 57-67. – ISSN 1999-849X.

127. Тетерятников, К.С. Новая нормальность/нормальность в экономике и финансах: мировой и российский опыт / К.С. Тетерятников // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2017. – № 1. Том 203. – С. 268-286. – ISSN 2072-2060.

128. Тупчиенко, В.А. Ключевые теории экономического цикла / В.А. Тупчиенко, М.К. Кривцова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2014. – № 3 (189). – С. 2-12. – ISSN 2073-4484.

129. Умерова, С.А. Развитие программно-целевого управления в СССР и России / С.А. Умерова // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2018. – № 2 (71). – С. 109-115. – ISSN 1994-5094.

130. Ханафина, К.А. Принципы бюджетной политики, ориентированной на экономический рост / К.А. Ханафина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2016. – № 7 (340). – С. 65-77 – ISSN 2073-2872.

131. Чмут, Г.А. Финансовый суверенитет как одна из стратегических задач России на современном этапе / Г.А. Чмут // Вестник университета. – 2024. – № 1. – С. 160-165. – ISSN 1816-4277.

Электронные ресурсы

132. Ахметжанова, С.Б. Об экономическом прагматизме / С.Б. Ахметжанова // Экономикс. – 2013. – № 3. – ISSN 2307-6585 – Текст :

электронный. – DOI отсутствует. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ob-ekonomicheskom-pragmatizme> (дата обращения: 30.11.2024).

133. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет». – Москва. – URL: <http://budgetplan.minfin.ru> (дата обращения: 15.04.2026). – Текст : электронный.

134. Государственные программы Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – URL: <https://programs.economy.gov.ru> (дата обращения: 27.04.2025). – Текст : электронный.

135. Единая межведомственная информационно-статистическая система : официальный сайт. – Москва. – URL: <https://fedstat.ru> (дата обращения: 21.12.2024). – Текст : электронный.

136. Как приготовить надежный среднесрочный бюджетный план / Международный валютный фонд : сайт. – 2010. – URL: <https://www.imf.org/external/russian/np/vc/2010/110410r.pdf> (дата обращения: 03.05.2026). – Текст : электронный.

137. Лемещенко, П.С. Современная экономическая наука: в поисках лучшей теории / П.С. Лемещенко // Электронная библиотека Белорусского государственного университета : сайт. – 2011. – Текст : электронный. – URL: <https://elible.bsu.by/handle/123456789/112190> (дата обращения: 25.01.2024).

138. Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2024). – Текст электронный.

139. Облигации федерального займа для населения (ОФЗ-н) – новый инструмент для сбережений россиян / Министерство финансов Российской Федерации : сайт. – 2017. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2017/04/main/2017.03.23_Prezentatsiya_OFZ-n.pdf (дата обращения: 15.03.2025).

140. Организация экономического сотрудничества и развития : официальный сайт. – Париж. – URL: <http://oecd.org> (дата обращения: 03.03.2024). – Текст : электронный.

141. Президент РФ отказался от оглашения отдельного Бюджетного послания / ИТАР-ТАСС : сайт. – 2014. – URL: <https://tass.ru/politika/1488891> (дата обращения: 17.10.2025). – Текст : электронный.

142. Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 года / Министерство финансов Российской Федерации : сайт. – 2008. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=6479 (дата обращения: 15.12.2024).

143. Самуэльсон, П. Экономика / П. Самуэльсон // Интернет-библиотека «Библиотекарь.Ру» : сайт. – Текст : электронный. – URL: <http://www.bibliotekar.ru/biznes-64/> (дата обращения: 05.02.2024).

144. Справочная информация: «Перечень ежегодных посланий и бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации» / Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99072/6145c225b12c8f7cdaaba07267c8b6f0c350c34b/ (дата обращения: 03.12.2024).

145. Справочный портал «Калькулятор» : сайт – URL: <https://www.calc.ru> (дата обращения: 15.12.2025). – Текст : электронный.

146. Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 21.12.2024). – Текст : электронный.

147. Федеральное казначейство : официальный сайт. – Москва. – URL: <https://roskazna.gov.ru/> (дата обращения: 21.03.2025). – Текст электронный.

148. Финансово-кредитный энциклопедический словарь : сайт – URL: <https://1258.slovaronline.com> (дата обращения: 21.01.2024). – Текст : электронный.

149. Центральный банк Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – URL: <https://www.cbr.ru/> (дата обращения: 01.03.2025). – Текст : электронный.

150. Энциклопедический словарь экономики и права : сайт – URL: <https://rus-economic-law-dict.slovaronline.com> (дата обращения: 21.01.2024). – Текст : электронный.

Источники на иностранном языке

151. 12 Principles of Good Governance. – URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/12-principles-of-good-governance> (дата обращения: 15.02.2024). – Текст : электронный.

152. 2024 Budget Proposal and 2023-2027 National Fiscal Management Plan. – URL: <https://english.mofe.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=5622> (дата обращения: 14.08.2025). – Текст : электронный.

153. Best Practices for Conducting Financial Stress Testing. – URL: <https://controllerscouncil.org/best-practices-for-conducting-financial-stress-testing/> (дата обращения: 05.09.2025). – Текст : электронный.

154. Bloom, D.E. Population 2020 / D.E. Bloom. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/03/changing-demographics-and-economic-growth-bloom> (дата обращения: 14.02.2024).

155. Britannica. – URL: <https://www.britannica.com> (дата обращения: 12.09.2024). – Текст : электронный.

156. Budget Archive / Australian Government. – Текст : электронный. – URL: <https://budget.gov.au/content/documents.htm> (дата обращения: 17.02.2024).

157. Budget of the United States Government. – URL: <https://www.govinfo.gov/app/collection/budget/2026> (дата обращения: 21.02.2026). – Текст : электронный.

158. Budget Policy Statement 2025. – URL: <https://budget.govt.nz/budget/2025/bps/goals-priorities.htm> (дата обращения: 02.08.2025). – Текст : электронный.

159. Budget Stress Testing Helps States Prepare for Fiscal Distress. – URL: <https://www.pew.org/en/research-and-analysis/articles/2020/04/09/budget-stress-testing-helps-states-prepare-for-fiscal-distress> (дата обращения: 05.09.2025). – Текст : электронный.

160. Budgetary Principles. – URL: https://link.springer.com/rwe/10.1007/978-3-030-66252-3_2264 (дата обращения: 04.08.2025). – Текст : электронный.

161. Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019. – URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/04/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2019_g1g98ed5/9789264307957-en.pdf (дата обращения: 28.08.2025). – Текст : электронный.

162. Budgeting for SDGs. – URL: <https://sdgfinance.undp.org/our-services/public-finance/budget> (дата обращения: 08.09.2024). – Текст : электронный.

163. Bussolo, M. Toward a New Social Contract. Taking On Distributional Tensions in Europe and Central Asia. / M. Bussolo, M. E. Davalos, V. Peragine, R. Sundaram. – Текст : электронный. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/fbdd7e8e-948d-55c3-b5df-b2fdc0973cdb/content> (дата обращения: 18.02.2025).

164. Cambridge Dictionary. – URL: <https://dictionary.cambridge.org/> (дата обращения: 22.01.2024). – Текст : электронный.

165. Canale, R.R. The evolution of fiscal policy theory and the Eurozone / R.R. Canale // *Rivista Internazionale Di Scienze Sociali* – 2019. – Volume 127. Issues 2. – P. 173-194. – ISSN 0035-676X.

166. Chand, S. 4 Major Functions of Fiscal Policy / S. Chand. – Текст : электронный. – URL: <https://www.yourarticlelibrary.com/economics/4-major-functions-of-fiscal-policy/2784> (дата обращения: 05.02.2024).

167. Draft principles of budgetary governance. First orientation for a set of core standards and principles. – Текст : электронный. – URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/cross_day-1_2_draft-oecd-principles-of-budgetary-governance_eng.pdf (дата обращения: 15.02.2024).

168. Federal Budget of Canada 2024. – URL: <https://budget.canada.ca/2024/home-accueil-en.html#pdf> (дата обращения: 02.10.2024). – Текст : электронный

169. Financial stability review. June 2011. – URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/financialstabilityreview201106en.pdf> (дата обращения: 26.02.2024). – Текст : электронный.

170. Fiscal Functions of Government. – URL: http://gdcganderbal.edu.in/Files/a8029a93-30ad-4933-a19a-59136f648471/Link/Overview_of_Fiscal_Functions_2_396b8cf9-1f0e-44d9-8bb8-4bb4742e8375.pdf (дата обращения: 05.02.2024). – Текст : электронный.

171. Fiscal Policy and the Budget Framework. – URL: <https://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/1999/3.pdf> (дата обращения: 15.08.2025). – Текст : электронный.

172. Five Basic Functions of a Fiscal Policy. – URL: <https://www.indrastra.com/2022/12/five-basic-functions-of-fiscal-policy.html> (дата обращения: 05.02.2024). – Текст : электронный.

173. Ford, D.J. Fiscal Dominance: What It Is, and Why You're Going to Hear More About It. / D.J. Ford. – Текст : электронный. – URL: <https://ofgltd.com/newsletters/planning-for-the-well-planned-copy-copy-2-copy-3/> (дата обращения: 15.10.2024).

174. Gaspar, V. Five Keys to a Smart Fiscal Policy / V. Gaspar, L. Eyraud. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2017/04/19/five-keys-to-a-smart-fiscal-policy> (дата обращения: 10.09.2024).

175. German Draft Budgetary Plan 2024. – URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room

/Publications/Brochures/german-draft-budgetary-plan-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (дата обращения: 05.10.2024). – Текст : электронный.

176. German Sustainable Development Strategy. – URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1940716/1c63c8739d10011eb116fda1aecb61ca/german-sustainable-development-strategy-en-data.pdf?download=1> (дата обращения: 27.02.2024). – Текст : электронный.

177. Government at a Glance 2021. – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1708278231&id=id&accname=guest&checksum=D3B9284467B63C44FCF6409C670B74DC> (дата обращения: 02.02.2024). – Текст : электронный.

178. Government at a Glance 2023. – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3d5c5d31-en.pdf?expires=1710070967&id=id&accname=guest&checksum=51A93352DEE31807B7C8C03B684164C6> (дата обращения: 02.03.2024). – Текст : электронный.

179. Health at a Glance 2017. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/health_glance-2017-en.pdf?expires=1710067905&id=id&accname=guest&checksum=E274AE49942776988920A027EAD276F6 (дата обращения: 14.02.2024). – Текст : электронный.

180. Hood, C. A public management for all seasons? / C. Hood. – Текст : электронный. – URL: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf> (дата обращения: 12.02.2024).

181. Horton, M. Fiscal policy: taking and giving away / M. Horton, A. El-Ganainy. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/series/back-to-basics/fiscal-policy> (дата обращения: 24.01.2024).

182. Intergenerational Report 2023 «Australia's future to 2063». – Текст : электронный. – URL: <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2023-08/p2023-435150.pdf> (дата обращения: 12.02.2026).

183. Khan, M.S. Macroeconomic Management: Programs and Policies / M.S. Khan, S.M. Nsouli, C.-H. Wong. – Washington : IMF Institute, 2002. – 360 p. – ISBN 1-58906-094-6.

184. Kolodko, G.W. Truth, Error and Lies: Politics and Economics in a Volatile World. / G.W. Kolodko. – Текст : электронный. – URL: https://tiger.edu.pl/aktualnosci/2011/10/European_Financial_Review_8-9_2011.pdf (дата обращения: 17.10.2024).

185. Leeper, E. Fiscal Dominance: How Worried Should We Be? / E. Leeper. – Текст : электронный. – URL: <https://www.mercatus.org/research/policy-briefs/fiscal-dominance-how-worried-should-we-be> (дата обращения: 25.09.2024).

186. Malova, A. Consequences of Lower Oil Prices and Stranded Assets for Russia's Sustainable Fiscal Stance / A. Malova, F. Van der Ploeg // Rivista Internazionale Di Scienze Sociali. – 2017. – Volume 105 – P. 27-40. – ISSN 0301-4215.

187. Message of His Excellency President Ferdinand Romualdez Marcos Jr. on the Proposed National Budget for Fiscal Year 2026. – URL: <https://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Our%20Budget/2026/2026-President's-Budget-Message.pdf> (дата обращения: 20.02.2026). – Текст : электронный.

188. Moynihan, D. Toward next-generation performance budgeting. Lessons learnt from the experiences of seven reforming countries / D. Moynihan, I. Beazley. – Текст : электронный. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297> (дата обращения: 17.02.2024).

189. OECD Best Practices for Performance Budgeting. – URL: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf) (дата обращения: 24.02.2024). – Текст : электронный.

190. OECD Journal on Budgeting. – URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting_16812336.html (дата обращения: 14.05.2026). – Текст : электронный.

191. Official website of Public Safety Canada. – URL: <https://www.publicsafety.gc.ca/index-en.aspx> (дата обращения: 23.05.2025). – Текст : электронный.

192. Official website of the Government of the Netherlands. – URL: <https://www.government.nl/> (дата обращения: 15.02.2026). – Текст : электронный.

193. Official website of the New Zealand Treasury. – URL: <https://www.treasury.govt.nz> (дата обращения: 17.02.2026). – Текст : электронный.

194. Official website of the U.S. Department of Homeland Security. – URL: <http://www.dhs.gov> (дата обращения: 21.05.2025). – Текст : электронный.

195. Official website of the UK Home Office. – URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office> (дата обращения: 23.05.2025). – Текст : электронный.

196. Oxford Dictionary of Finance and Banking. – URL: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780199664931.001.0001/acref-9780199664931> (дата обращения: 27.08.2024). – Текст : электронный.

197. Portal «World Economics». – URL: <https://www.worlddeconomics.com> (дата обращения: 15.04.2026). – Текст : электронный.

198. Schneider, F. Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World / F. Schneider. – Текст : электронный. – URL: https://www.researchgate.net/publication/253147023_Size_and_Measurement_of_the_Informal_Economy_in_110_Countries_Around_the_World (дата обращения: 17.04.2026).

199. Stress Tests: Building Budgeting Resilience in an Ever-Changing World. – URL: <https://www.gfoa.org/materials/stress-tests-gfr10211111> (дата обращения: 20.08.2024). – Текст : электронный.

200. Structure of general government gross debt - end 2022. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230619-1> (дата обращения: 21.11.2024). – Текст : электронный.

201. Structure of government debt. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Structure_of_government_debt (дата обращения: 21.11.2024). – Текст : электронный.

202. The New Social Contract must prioritize social dialogue and Tripartism. – URL: <https://www.ilo.org/resource/news/new-social-contract-must-prioritize-social-dialogue-and-tripartism> (дата обращения: 27.02.2025). – Текст : электронный.

203. The Rise of Collaborative Investing. Sovereign Wealth Funds' New Strategies in Private Markets. – URL: https://baffi.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/Sovereign-Wealth-Funds-Approach_LOWRES_V11.pdf (дата обращения: 25.02.2024). – Текст : электронный.

204. Voda, A.D. The implications of economic theories in fiscal policy in terms of government expenditures / A.D. Voda, G. Dobrota, L.A. Cristea. // Revista Economica. – 2021. – Volume 73. Issues 2 – P. 122-132. – Текст : электронный – URL: https://www.researchgate.net/publication/352179368_THE_IMPLICATIONS_OF_ECONOMIC_THEORIES_IN_FISCAL_POLICY_IN_TERMS_OF_GOVERNMENT_EXPENDITURES (дата обращения: 07.02.2024).

205. Watts, R. Human rights budgeting / R. Watts. – Текст : электронный. – URL: <https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/research-prepared-for-parliament/research-briefings/2022/10/20/sb-2261> (дата обращения: 07.03.2024).

Приложение А
(информационное)

Трансформация роли и содержания бюджетной политики

Таблица А.1 – Эволюция научных подходов к формированию и реализации бюджетной политики

Наименование подхода (период распространения)	Основные представители	Подходы к формированию и реализации бюджетной политики
1	2	3
Кейнсианство (1930-1950-е годы)	Дж.М. Кейнс, Р.Дж. Хоутри, Ф.Д. Рузвельт, Х.Д. Хендерсон, Р.Ф. Кан	– Основная функция государственных финансов, реализуемая в рамках бюджетной политики, – стабилизационная, необходима в период рецессии – Бюджетная политика должна иметь контрциклический характер: предусматривать изменение налоговых поступлений и государственных расходов в противофазе к экономическому циклу – Государственные расходы являются основным инструментом борьбы с экономическими кризисами, позволяя правительству компенсировать разрыв между совокупным спросом и совокупным предложением в результате «парадокса бережливости» – Приоритет долгового финансирования перед оптимизацией государственных расходов в кризисный период в целях обеспечения сбалансированности бюджета – Приоритет влияния при помощи инструментов бюджетной политики на экономическое поведение домохозяйств и как результат совокупный спрос
Неоавстрийская школа (1930-1980-е годы)	Л. фон Мизес, Ф. фон Хайек, М.Н. Ротбард, Х.-Х. Хоппе	– Основная функция государственных финансов, реализуемая в рамках бюджетной политики, – аллокационная, иные направления бюджетной политики не могут быть эффективны и должны быть минимизированы – Сокращение доли финансовых ресурсов, перераспределяемых через бюджет, в целях минимизации создаваемых правительством диспропорций в экономике по причине ограниченности информации о поведении экономических агентов – Бюджетная политика должна иметь циклически нейтральный характер, не оказывать влияние на динамику экономических циклов – Инструменты бюджетной политики должны оказывать наименьшее влияние на распределение ресурсов в рамках финансовой системы (например, приоритет плоской шкалы налогообложения)

Продолжение таблицы А.1

1	2	3
Неокейнсианство (1940-1970-е годы)	Э.Х. Хансен, Р.Ф. Харрод	– Основная функция государственных финансов, реализуемая в рамках бюджетной политики, – стабилизационная, ее проявление необходимо на всех стадиях экономического цикла, в том числе в целях предотвращения перегрева экономики – Бюджетная политика должна иметь контрциклический характер, причем смена направленности фискальных мер должна проходить регулярно в зависимости от фазы экономического цикла – Внедрение системы «встроенных стабилизаторов» в бюджетную политику, предусматривающих автоматическое сокращение амплитуды экономических циклов – Меры бюджетной политики должны быть синхронизированы с мерами денежно-кредитной политики и значениями ключевых макроэкономических индикаторов – Приоритет долгового финансирования перед оптимизацией государственных расходов в кризисный период в целях обеспечения сбалансированности бюджета – Бюджетные резервы являются инструментом контрциклического регулирования, нацеленным на сдерживание темпов инфляции и борьбу с ростом безработицы
Западногерманский неолиберализм (1940-1960-е годы)	В. Ойкен, В. Репке, А. Мюллер- Армак, Л.В. Эрхард	– Основные задачи бюджетной политики – компенсация отклонений совокупных спроса и предложения, возникающих в ходе экономического развития, а также борьба с частными монополиями – Предоставление общественных благ должно быть организовано преимущественно при помощи частных фирм, большинство государственных монополий должны быть ликвидированы – Бюджетная политика должна иметь циклически нейтральный характер, преимущественно неизменный для стимулирования осуществления капиталовложений и реализации длительных проектов частным сектором – Встроенные стабилизаторы бюджетной политики должны быть в первую очередь направлены на ликвидацию социальных диспропорций

Продолжение таблицы А.1

1	2	3
Неоклассический синтез (1950-1960-е годы)	Дж.Р. Хикс, П.Э. Самуэльсон	– Основные функции государственных финансов, реализуемые в рамках бюджетной политики, – аллокационная и стабилизационная – Бюджетная политика должна иметь контрциклический характер, причем смена направленности фискальных мер должна проходить регулярно в зависимости от фазы экономического цикла – Бюджетная политика должна обеспечивать минимальный уровень качества жизни населения, для достижения которого должны применяться выплаты отдельным группам населения – Необходимо обеспечить органичное сочетание встроенных стабилизаторов и «ручного» подхода к реализации бюджетной политики в первую очередь из-за ограниченности применения автоматической бюджетной политики – Меры бюджетной политики по сглаживанию экономического цикла должны применять в увязке с мерами денежно-кредитной политики – Приоритет долгового финансирования перед оптимизацией государственных расходов
Посткейнсианство (1960-1970-е годы)	Р.У. Клауэр, Дж.В. Робинсон, С. Вейнтрауб, А.С. Лейонхувуд, П. Дэвидсон, П. Сраффа, Н. Калдор	– Необходимо повышать качество принимаемых в рамках бюджетной политики решений, так как мультипликационный эффект, примененный к ошибочным решениям правительства, приводит к существенным негативным последствиям для экономики и росту диспропорций – Бюджетная политика должна иметь контрциклический характер – Недостающий объем совокупного спроса в годы рецессий должен компенсироваться государством в первую очередь не за счет прямых бюджетных инвестиций, а за счет государственного стимулирования повышения уровня оплаты труда в экономике – Необходимо синхронизировать меры бюджетной и денежно-кредитной политик по регулированию перераспределения финансовых потоков
Монетаризм (1960-2000-е годы)	М. Фридман, К. Брунер, А. Мелцер, А. Шварц	– Единственной функцией государственных финансов, реализуемой правительством в рамках бюджетной политики, в долгосрочной перспективе должна стать аллокационная, поскольку она обусловлена объективно существующими провалами рыночной экономики – Бюджетная политика должна иметь циклически нейтральный характер: долгосрочной ее задачей должно стать сокращение стабилизационного влияния на экономический цикл в связи с возникающими асимметриями информации и неопределенностью эффектов для частного сектора – Приоритет использования встроенных стабилизаторов бюджетной политики в связи с длительным временным лагом при применении мер дискреционной бюджетной политики

Продолжение таблицы А.1

1	2	3
Экономическая теория предложения (1970-1980-е годы)	А. Лаффер, М.С. Фелдстайн, Р.А. Манделл Р.У. Рейган	– Единственной функцией государственных финансов, реализуемой правительством в рамках бюджетной политики, в долгосрочной перспективе должна стать аллокационная, поскольку она обусловлена объективно существующими провалами рыночной экономики – Переход от стимулирования совокупного спроса при помощи бюджетных инвестиций, государственных закупок и социальных трансфертов к стимулированию совокупного предложения при помощи реформирования налогообложения – В целях предотвращения расширения проблемы бюджетных дефицитов на фоне сокращения общего уровня налогообложения необходимо проводить масштабную оптимизацию и пересмотр государственных расходов – Необходимо пересмотреть практику предоставления социальных трансфертов в сторону сокращения по причине стимулирования фрикционной безработицы в их существующем виде – Величину налоговых ставок в экономике необходимо устанавливать не субъективно, а с учетом максимизации поступлений на основании «кривой Лаффера». Снижение налоговых ставок в долгосрочном периоде должно привести к увеличению государственных доходов
Теория рациональных ожиданий (1970-1990-е годы)	Р.Э. Лукас, Дж.Ф. Мут, Т.Дж. Сарджент, Н. Уоллес	– Бюджетная политика должна иметь циклически нейтральный характер: в условиях наличия у экономических агентов рациональных ожиданий мультипликационный эффект инструментов бюджетной политики становится несущественным – Основная задача бюджетной политики – обеспечить стабильность фискальных условий осуществления деятельности домохозяйствами и организациями для минимизации нескоординированного влияния на их рациональные ожидания – Отказ от дискреционной бюджетной политики из-за ее непредсказуемого влияния на поведение экономических агентов в краткосрочном периоде
Классическая теория государственных финансов	Р.А. Масгрейв, П.Б. Масгрейв, Д. Брюммерхоф, В.М. Родионова,	– Основные функции государственных финансов, реализуемые правительством в рамках бюджетной политики – аллокационная, дистрибутивная и стабилизационная – Распределение финансовых ресурсов в рамках бюджетной политики должно осуществляться с целью приближения к состоянию эффективности по Парето

Продолжение таблицы А.1

1	2	3
(1970-е годы – н. в.)	Е.В. Маркина	– Регламентация целевого порядка действий правительства в случае нехватки государственных финансовых ресурсов при реализации бюджетной политики: (1) использование бюджетных резервов, (2) привлечение государственных заимствований, (3) сокращение расходов. В случае возникновения устойчивого избытка финансовых ресурсов при реализации бюджетной политики обратный порядок действий правительства считается целевым – Решения о финансировании бюджетных программ должны приниматься на основании установленного перечня критериев, предусматривающих оценку прямых и косвенных выгод и затрат общества, в том числе нематериальных и промежуточных, соответствие краткосрочным и долгосрочным целям государственной политики и др. – Производство общественного блага должно финансироваться за счет средств бюджета того публично-правового образования наивысшего уровня, население которого сможет им воспользоваться преимущественно в полном составе. Исходя из этого, соответствующие расходные обязательства должны распределяться по уровням бюджетной системы страны
Теория нового государственного финансового управления (1980-е годы – н. в.)	Д. Осборн, Т. Гэблер, К. Худ, Г. Питерс, М. Робинсон, К. Марти, Д. Мойнихан	– Пересмотр подходов к реализации бюджетной политики с учетом практики, сформированной в частном секторе – Внедрение концепции бюджетирования, ориентированного на результат: переход от управления затратами к управлению результатами, представляющему собой «эффективный способ решения серьезных проблем посредством разработки и реализации целостной системы программных мер, которые ориентированы на достижение конкретных целей, обеспечены ресурсной базой, взаимоувязаны по срокам и исполнителям, а поставленные задачи согласованы с соответствующими мероприятиями» [129] – Использование ключевых показателей эффективности при определении объемов бюджетных проектировок, а также для обеспечения подотчетности правительства перед парламентом и гражданским обществом – Внедрение конкурентных основ распределения финансовых ресурсов, в первую очередь в рамках субсидирования организаций и осуществления государственных закупок – Повышение финансовой устойчивости и оздоровление государственных финансов за счет внедрения финансовой «дисциплины» в бюджетные процедуры – Развитие системы квазигосударственных организаций с целью внедрения бизнес-моделей в процесс производства общественных благ

Продолжение таблицы А.1

1	2	3
Теория надлежащего управления бюджетом (2000-е годы – н. в.)	А. Шик, М. Робинсон, И. Хоксворт, П. Херст, А.Л. Кудрин, С.П. Солянико- ва	– Бюджетная политика должна иметь контрциклический или циклически нейтральный характер – Бюджетная политика должна реализовываться в рамках установленных в соответствующих документах долгосрочных и прозрачных пределов, предусматривающих сокращение долговой нагрузки, диспропорций в государственном секторе и обеспечивающих подотчетность правительства перед парламентом и гражданским обществом. В первую очередь для этого необходимо развивать систему бюджетных правил и регулярно обновляемую систему руководящих принципов бюджетной политики – Разработка направлений бюджетной политики и процесс составления бюджета должны осуществляться «сверху-вниз» в целях обеспечения корректного учета национальных целей в бюджетном механизме и их декомпозиции на целевые ориентиры и задачи отдельных ведомств-участников бюджетного процесса – Бюджетные проектировки должны составляться не менее чем на среднесрочную перспективу в целях обеспечения условий для достижения долгосрочных целей государственной политики – Бюджетные документы должны быть открытыми, прозрачными и доступными в целях обеспечения подотчетности правительства, роста возможностей участия научно-экспертного и бизнес-сообщества в бюджетном процессе – В целях обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы бюджетные риски должны подвергаться регулярной идентификации, мониторингу и управлению; при этом риски, связанные с действиями квазигосударственных организаций также должны быть предметом детального анализа

Источник: составлено автором по материалам [74; 79; 86; 88; 90; 94; 129; 143; 151; 165; 167; 180; 204].

Приложение Б
(информационное)

Эволюция бюджетной политики Российской Федерации

Таблица Б.1 – Эволюция целеполагания бюджетной политики Российской Федерации

Временной интервал	Документальное закрепление целеполагания бюджетной политики	Цели бюджетной политики	Задачи бюджетной политики
1	2	3	4
2000-2004 годы	– Бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1999-2003 годов – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 г. № 1072-р об утверждении Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р о программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы) – Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»	– Обеспечение финансовой стабильности Российской Федерации – Снижение зависимости национальной экономики от внешнеэкономической конъюнктуры – Формирование современной системы бюджетного устройства, обеспечивающей проведение самостоятельной и ответственной бюджетной политики	– Обеспечение последовательного характера бюджетной политики, ее предсказуемости – Обеспечение четкого разграничения бюджетных полномочий и ответственности различных уровней власти – Инвентаризация расходных обязательств государства – Систематизация подходов к определению объемов бюджетных ассигнований – Сокращение долговой нагрузки Российской Федерации – Концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
2005-2007 годы	– Бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2004-2006 годов – Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р о Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах и плане мероприятий по ее реализации	– Обеспечение управления государственными финансами в увязке с приоритетами государственной политики – Обеспечение макроэкономической устойчивости	– Смещение акцента с «управления затратами» на «управление результатами» – Внедрение предпосылок среднесрочного бюджетного планирования – Осуществление бюджетного планирования на основании обоснования результатов использования бюджетных средств, обособления действующих и принимаемых обязательств – Обеспечение стабильности мер бюджетной политики – Создание системы мониторинга результативности бюджетных расходов – Внедрение принципов конкурсного распределения бюджетных ассигнований между федеральными органами исполнительной власти – Переход от наращивания долгового бремени к аккумулированию государственных финансовых ресурсов – Систематизация подходов к осуществлению бюджетных инвестиций, исходя из необходимости достижения целей бюджетной политики

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
2008-2013 годы	– Бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2007-2012 годов – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р о Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года	– Обеспечение макроэкономической стабильности, создание условий для высоких темпов экономического роста – Минимизация кризисных явлений за счет адресного применения мер бюджетной политики – Обеспечение предсказуемого и ответственного характера бюджетной политики	– Повышение роли бюджетной политики в решении социально-экономических проблем – Обеспечение долгосрочной сбалансированности федерального бюджета – Обеспечение безусловного исполнения расходных обязательств – Переход на среднесрочное бюджетное планирование – Координация стратегического и бюджетного планирования – Формирование программного бюджета – Внедрение проектных принципов в управление бюджетом – Повышение гибкости бюджетной политики в целях адаптации к меняющимся условиям внешней среды – Создание механизмов удовлетворения растущих потребностей общества посредством оказания государственных услуг – Систематизация подходов к осуществлению бюджетных инвестиций, исходя из необходимости достижения целей бюджетной политики – Обеспечение информационной прозрачности при разработке и реализации бюджетной политики

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
2014-2018 годы	– Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2013 года – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года	– Обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации – Создание условий для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития страны – Снижение зависимости национальной экономики от внешнеэкономической конъюнктуры – Увязка верхнеуровневых приоритетов государственной политики и ориентиров бюджетной политики на базе единой системы программно-целевого планирования	– Обеспечение приоритета среднесрочного бюджетного планирования – Полноценное внедрение программно-целевых методов в бюджетный процесс – Установление количественных долгосрочных ориентиров бюджетной политики в рамках бюджетного прогнозирования – Обеспечение стабильности бюджетных ограничений при реализации бюджетной политики – Формирование программного бюджета – Внедрение проектных принципов в управление бюджетом – Обеспечение инклюзивного характера разработки и реализации бюджетной политики – Осуществление увязки с целями государственной политики не только общих приоритетов бюджетной политики, но и конкретных ее мер – Обеспечение информационной прозрачности при разработке и реализации бюджетной политики

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
2019 год - н. в.	– Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах – План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиним 17 марта 2020 г. – План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, одобренный на заседании Президиума Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций 15 марта 2022 г.	– Обеспечение достижения приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, на фоне неблагоприятных условий внешней среды – Обеспечение сбалансированного экономического развития	– Обеспечение осуществления бюджетных процедур независимо от неблагоприятных условий внешней среды – Интеграция программно-целевого и бюджетного планирования – Установление количественных долгосрочных ориентиров бюджетной политики в рамках бюджетного прогнозирования – Обеспечение инклюзивного характера разработки и реализации бюджетной политики – Распространение риск-ориентированного подхода на широкий перечень направлений разработки бюджетной политики – Обеспечение приоритизации и оптимизации использования бюджетных средств на регулярной основе – Поиск альтернативных путей выхода на мировые рынки капитала

Источник: составлено автором по материалам [18; 19; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 61; 62; 144].

Таблица Б.2 – Эволюция мер бюджетной политики Российской Федерации

Временной интервал	Меры бюджетной политики Российской Федерации (обобщенный вид)
1	2
2000-2004 годы	– Отказ от эмиссионного финансирования дефицита федерального бюджета путем запрета покупки государственных облигаций Банком России при их эмиссии, а также ограничения практики их покупки на вторичном рынке – <i>Снижение налоговой нагрузки в экономике, в том числе путем сокращения налоговой ставки по налогу на добавленную стоимость с 20% до 18% с декларируемым сокращением до 16% впоследствии</i> – <i>Ограничение темпов роста расходов федерального бюджета путем реструктуризации бюджетных обязательств в размере до 40 млрд руб. в год</i> – <i>Реструктуризация государственного долга</i> – <i>Исключение практики «необеспеченных мандатов»</i>
2005-2007 годы	– Использование перспективного финансового плана в рамках начала перехода к среднесрочному бюджетному планированию – <i>Уменьшение объема ресурсов, перераспределяемых через бюджетную систему, в целях сокращения налоговой нагрузки на 0,5% ВВП, сочетавшееся с увеличением расходов федерального бюджета на 15% и более ежегодно за счет использования дополнительных нефтегазовых доходов бюджета</i> – <i>Формирование федерального бюджета с профицитом, минимизация государственного долга с замещением внешних заимствований внутренними</i> – Реформирование института федеральных целевых программ – Составление федерального бюджета на основе разделения действующих и вновь принимаемых расходных обязательств (внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих ведение реестров расходных обязательств (ст. 87) – <i>Расширение практики аккумулирования конъюнктурных доходов в Стабилизационном фонде сверх установленного минимума в 500 млрд руб.</i> – <i>Стабилизация объема доходов и расходов федерального бюджета в реальном выражении</i> – Использование мер бюджетной политики в области государственного долга для стимулирования темпов экономического развития (например, предоставление государственных гарантий, развитие национального финансового рынка за счет выпуска государственных облигаций) – Включение квазигосударственных организаций в процесс реализации бюджетной политики – Консолидация мер поддержки регионов и юридических лиц (сокращение перечня инструментов с увеличением ресурсов на реализацию сохраняющихся)

Продолжение таблицы Б.2

1	2
2008-2011 годы	– Сочетание мер смягчения бюджетной политики с ужесточением денежно-кредитной политики в целях предотвращения stagflationного характера развития кризиса – Переход к трехлетнему бюджетному планированию (с учетом существенных корректировок в первые годы кризиса) – Детализация мер поддержки регионов и юридических лиц, дополнительная помощь в рамках программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации – Расширение инструментария для обеспечения контрциклического характера бюджетной политики (разделение Стабилизационного фонда на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) – <i>Сокращение объема доходов и расходов федерального бюджета в реальном выражении на 0,6-0,8% ВВП ежегодно</i> – Системная поддержка финансовых институтов, государственных корпораций: докапитализация банковской системы за счет средств федерального бюджета, предоставление дополнительных государственных гарантий по кредитам системообразующих и оборонных предприятий и др. – Переход от общего снижения налоговой нагрузки к ее оптимизации и перераспределению по отраслям экономики – <i>Использование средств суверенных фондов на покрытие дефицита федерального бюджета (более половины от величины дефицита за счет средств Резервного фонда в первые годы кризиса)</i> – Внедрение аналитического распределения бюджетных ассигнований по государственным программам Российской Федерации – <i>Переход к сбалансированному использованию внешних и внутренних государственных заимствований в последующие годы кризиса в целях предотвращения истощения средств Фонда национального благосостояния</i> – Концентрация ресурсов на наиболее значимых мероприятиях, направленных на модернизацию и технологическое развитие экономики, с их пересмотром (в том числе с заморозкой) по другим направлениям

Продолжение таблицы Б.2

1	2
2012-2014 годы	– Переход к формированию федерального бюджета в программном формате (внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих разработку и реализацию государственных программ Российской Федерации (ст. 179), а также классификацию бюджетных расходов в их разрезе (ст. 21) – Разработка и внедрение инструментов поддержки инноваций (наращивание финансовой поддержки создания технопарков, особых экономических зон и др.) – Переход на новую форму финансового обеспечения услуг, оказываемых государственными учреждениями (проведение реформы, обусловленной принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ – <i>Сокращение расходов федерального бюджета на поддержку экономического развития в целом с перераспределением в целях создания стимулов роста инновационной активности</i> – <i>Восстановление объема средств суверенных фондов (наращивание совокупного объема до 9% ВВП), финансирование дефицита федерального бюджета преимущественно за счет государственных заимствований, а также средств, поступающих от приватизации федеральной собственности</i> – Утверждение федерального бюджета в формате «скользящей трехлетки» – Реализация бюджетной политики с учетом критериев прозрачности и открытости (создание Единого портала бюджетной системы Российской Федерации) – Повышение гибкости бюджетных расходов, в том числе наличие нераспределенных резервов, критериев для перераспределения в соответствии с уточнением приоритетных задач – Консолидация мер поддержки регионов и юридических лиц – Внедрение инструмента «потолков» расходов на реализацию государственных программ (внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих осуществление долгосрочного бюджетного планирования, в том числе формирования бюджетного прогноза (ст. 170.1) – Оптимизация деятельности квазигосударственных организаций (сокращение расходов федерального бюджета в целях их поддержки) – Синхронизация бюджетной и денежно-кредитной политик в рамках повышения эффективности управления средствами суверенных фондов (получение дополнительных доходов от управления их средствами в целях ускорения восстановления объема фондов) – Стимулирование повышения объема и качества инвестиций в основной капитал в целях расширения производственного потенциала национальной экономики, в том числе создание стимулов для инвестиционной активности налогоплательщиков

Продолжение таблицы Б.2

1	2
2015-2016 годы	– Реализация пакета первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности – Антиинфляционный характер мер бюджетной политики (например, отказ от индексации зарплат в государственной секторе и части социальных выплат) – Переориентация действующих мер поддержки на стимулирование реструктуризации национальной экономики – Поиск источников дополнительного внебюджетного финансирования для реализации бюджетных проектов (расширение использования механизмов государственно-частного партнерства, распространение практики платности пользования объектами общественной инфраструктуры, в первую очередь транспортной) – Инвентаризация состава закрытой части расходов федерального бюджета – Расширение полномочий ответственных исполнителей государственных программ по перераспределению средств между мероприятиями государственных программ (внедрен новый порядок формирования и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств на основе обоснований бюджетных ассигнований – приказ Минфина России от 30 ноября 2015 г. № 187н) – <i>Сокращение доходов и расходов федерального бюджета на 0,6% ВВП и 0,3% ВВП ежегодно в реальном выражении</i> – Временный возврат к однолетнему бюджетному планированию (Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год») – <i>Использование средств Резервного фонда на покрытие дефицита федерального бюджета (78% за 2 года)</i> – Реализация бюджетной политики с учетом критериев прозрачности и открытости (расширение практики формирования «бюджета для граждан» для всех уровней бюджетной системы) – Интеграция устаревших инструментов программно-целевого планирования в государственные программы Российской Федерации – Расширение сфер внедрения проектных подходов – Попытка замены мер поддержки юридических лиц механизмом возвратного финансирования – Стимулирование повышения объема и качества инвестиций в основной капитал в целях расширения производственного потенциала национальной экономики

Продолжение таблицы Б.2

1	2
2017-2019 годы	– <i>Осуществление фискальной консолидации</i> (повышение дивидендных требований к акционерным обществам с государственным участием, оптимизация трудовых ресурсов в государственном секторе, заморозка бюджетных расходов в номинальном выражении и др.) – Интеграция в государственные программы широкого перечня инструментов государственной политики (мер нормативного регулирования, контрольно-надзорная деятельности, управления имуществом и других, а также мероприятий приоритетных проектов) – Консолидация мер поддержки регионов (объединение субсидий в разрезе государственных программ, перевод иных межбюджетных трансфертов в форму субсидий) – <i>Расширение государственных заимствований (привлечение около 2 трлн руб. ежегодно) одновременно с активным расходованием средств Резервного фонда до полного его исчерпания</i> – Утверждение федерального бюджета в формате «скользящей трехлетки» – Создание целостной системы управления средствами суверенных фондов, предусматривающей существование исключительно Фонда национального благосостояния, жесткое закрепление источника его пополнения и направлений использования – Попытки реализации крупных инфраструктурных проектов за счет государственных заимствований (реализация «золотого правила» заимствований) – Использование национальных проектов для стратегической приоритизации расходов федерального бюджета (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204) – Аprobация инструмента обзоров бюджетных расходов – <i>Использование государственных заимствований в качестве основного источника покрытия дефицита федерального бюджета</i> – Создание системы учета, контроля и оценки налоговых расходов (внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих обязательность формирования перечня налоговых расходов и проведения их ежегодной оценки (ст. 174.3) – Стимулирование повышения объема и качества инвестиций в основной капитал в целях расширения производственного потенциала национальной экономики

Продолжение таблицы Б.2

1	2
2020 г. - н. в.	– Реализация масштабных пакетов антикризисных мер (для борьбы с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции, противодействия внешнему санкционному давлению) – совокупный бюджетный импульс от 5% ВВП до 9% ВВП ежегодно – Использование национальных проектов для стратегической приоритизации расходов федерального бюджета (Указы Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 и от 7 мая 2024 г. № 309) – Использование мер социальной поддержки в том числе для общего стимулирования экономического развития – Повышение отдачи от государственных активов (например, приведение дивидендной политики акционерных обществ с государственным участием в соответствие с едиными принципами, предусматривающими выплату не менее 50% чистой прибыли по МСФО) – Трансформация подходов к реализации бюджетной политики на основании изменений в ИТ-сфере (например, система управления государственными программами, обусловленная их цифровым форматом в ГИИС «Электронный бюджет») – Установление на постоянной основе правил принятия решений о перераспределении бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ и национальных проектов в пределах 10% от их объема (внесение изменений в ст. 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации) – Расширение практики использования подходов из частного сектора при разработке и реализации бюджетной политики (например, попытки внедрения принципов публичной оферты в систему взаимодействия Российской Федерации и регионов) – Включение квазигосударственных организаций в систему стратегического планирования (внедрение единых подходов к установлению их ключевых показателей эффективности деятельности, в том числе увязанных с национальными целями развития, утверждение правил планирования внебюджетных источников финансового обеспечения национальных проектов и государственных программ) – Использование внутренних государственных заимствований в качестве основного источника покрытия дефицита федерального бюджета – Стимулирование повышения объема и качества инвестиций в основной капитал в целях расширения производственного потенциала национальной экономики
Примечание – Курсивом выделены примеры мер бюджетной политики Российской Федерации, имеющие количественные параметры для проведения оценки, фактическая реализация которых оценивается в параграфе 2.2 настоящего исследования (С. 104-106)	

Источник: составлено автором по материалам [16; 40; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 77; 144].

Приложение В

(информационное)

Подходы к определению мультипликатора государственных расходов

в полной его форме

Таблица В.1 – Формулы для расчета предельных значений компонентов валового внутреннего продукта

Формула	Экспликация формулы
1	2
$MPC_t = \frac{C_t - C_{t-1}}{Y_t^v - Y_{t-1}^v}$	MPC_t – предельная склонность к потреблению в текущем году C_t и C_{t-1} – потребительские расходы в текущем году и в предыдущем соответственно Y_t^v и Y_{t-1}^v – располагаемый доход домохозяйств в текущем году и в предыдущем соответственно
$t'_t = \frac{T_t - T_{t-1}}{Y_t - Y_{t-1}}$	t'_t – предельная налоговая ставка в текущем году T_t и T_{t-1} – налоговые поступления в текущем году и в предыдущем соответственно Y_t и Y_{t-1} – ВВП в текущем году и в предыдущем соответственно
$MPI_t = \frac{I_t - I_{t-1}}{Y_t - Y_{t-1}}$	MPI_t – предельная склонность к инвестированию в текущем году I_t и I_{t-1} – инвестиции в текущем году и в предыдущем соответственно Y_t и Y_{t-1} – ВВП в текущем году и в предыдущем соответственно
$MPQ_t = \frac{Im_t - Im_{t-1}}{Y_t - Y_{t-1}}$	MPQ_t – предельная склонность к импортированию в текущем году Im_t и Im_{t-1} – импорт в текущем году и в предыдущем соответственно Y_t и Y_{t-1} – ВВП в текущем году и в предыдущем соответственно

Источник: составлено автором по материалам [72; 78].