

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»

На правах рукописи



Истомина Наталья Александровна

**БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ
И ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ:
ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ**

Диссертация на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Специальность 08.00.10 –
Финансы, денежное обращение и кредит

Научный консультант:
доктор экономических наук, профессор
В. П. Иваницкий

Екатеринбург – 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	20
1.1 Плановый характер бюджета: эволюция теоретических воззрений	20
1.2 Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, как теоретическая платформа исследования бюджетного планирования	45
1.3 Концепции открытого государства и прозрачности в бюджетной сфере как фундамент инновационных методов в бюджетном планировании.....	67
ГЛАВА 2. НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ.....	84
2.1 Сущность понятия «бюджетное планирование» и его эволюция	84
2.2 Бюджетное планирование в субъектах Федерации в контексте бюджетного перераспределения.....	109
2.3 Влияние государственных решений на бюджетное планирование в субъектах Федерации.....	129
ГЛАВА 3. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ И ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ.....	141
3.1 Сущность комплементарной методологии бюджетного планирования	141
3.2 Комплементарный методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации	156
3.3 Институциональное оформление бюджетного планирования в субъектах Федерации как компонента деятельности органов государственной власти.....	165
ГЛАВА 4. ОЦЕНКА ТЕНДЕНЦИЙ И ОСОБЕННОСТЕЙ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ И ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ.....	176
4.1 Исследование эволюции традиционных методов бюджетного планирования на уровне субъекта Федерации	176

4.2 Характеристика становления и развития программно-целевого планирования в субъектах Федерации	210
4.2.1 Нормативно-правовое оформление и институциональная организация программно-целевого планирования	210
4.2.2 Анализ динамики программной структуры бюджетов субъектов Федерации	224
4.3 Анализ показателей, характеризующих состояние и развитие партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации	236
ГЛАВА 5. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ И ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ	250
5.1 Стратегические доминанты развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации	250
5.2 Резервирование бюджетных средств как функциональное условие развития комплементарного бюджетного планирования.....	260
5.3 Концептуальные направления совершенствования бюджетного планирования в субъектах Федерации	271
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	297
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	311
Приложение А – Базы расчетов, использовавшиеся в планировании основных бюджетобразующих налогов областного бюджета Свердловской области на 1999–2018 гг.	351
Приложение Б – Методические подходы к планированию неналоговых доходов областного бюджета Свердловской области, применявшиеся при планировании на 2002–2018 гг.	354
Приложение В – Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности для формирования областного бюджета Свердловской области на 1999–2001 гг.	358
Приложение Г – Нормативы в планировании расходов областного бюджета Свердловской области на 2002–2007 гг.	360
Приложение Д – Перечень методик, применявшихся Министерством финансов Свердловской области для расчета дотаций бюджетам муниципальных образований на 2006–2018 гг.	363
Приложение Е – Эволюция основных положений нормативно-правовых актов Свердловской области в части государственных программ с 2012 г.	367

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Функционирование субъектов Федерации в области бюджетных отношений на современном этапе связано с одновременным решением двух групп задач. К первой группе относятся традиционные задачи, связанные с необходимостью обеспечения финансовыми ресурсами совокупности учреждений социальной сферы региона, административных органов, решения вопросов финансирования дорожного строительства, поддержки муниципальных образований и пр. С целью решения указанных задач, в частности, используется традиционный механизм бюджетного планирования, включающий оценку потребности в финансовых ресурсах существующей сети учреждений, штатов, контингентов, расчет бюджетной обеспеченности муниципальных образований, сопоставление потребности с прогнозной величиной доходов бюджета субъекта Федерации от налоговых и неналоговых источников с учетом межбюджетных трансфертов, балансировку бюджета при возникновении планового дефицита.

Задачи второй группы связаны с внедрением в практику бюджетной деятельности и обеспечением ускоренного развития инновационных методов, связанных прежде всего с идеологией результатного бюджетирования и требованиями открытости (прозрачности) в бюджетной сфере. Указанные задачи, являясь профессиональными финансовыми задачами, прежде всего характеризуют качество бюджетной деятельности субъекта Федерации на общегосударственном уровне в сравнении с другими регионами, а результаты указанного сравнения используются при выстраивании взаимоотношений конкретного региона с федеральным центром. Одним из ключевых инновационных методов в бюджетном планировании является партисипаторное бюджетирование – комплекс действий, посредством которых граждане могут лично участвовать в бюджетном процессе и распределении части ресурсов бюджетов территорий. В свою очередь, партисипаторное бюджетирование следует рассматривать как одну из практик, базирующихся на определенном уровне финансовой грамотности населения (поскольку обладающий необходимыми-

ми знаниями в области финансов и бюджета гражданин может выдвинуть и обосновать проект, действительно актуальный для развития территории, предполагающий софинансирование за счет средств региональных и местных бюджетов).

Решение задач второй группы, на наш взгляд, требует значительной трансформации теоретико-методологических подходов в бюджетном планировании субъекта Федерации. Научные исследования в этом направлении должны обеспечивать разработку и обоснование новых теоретических и методологических положений, характеризующих сущность и организационную специфику бюджетного планирования в субъекте Федерации с учетом требований открытости бюджетной сферы, обеспечивающих развитие бюджетного процесса в регионе в формате партисипаторного бюджетирования, а также повышение финансовой грамотности населения. В настоящее время практическая деятельность в рамках указанных направлений находится на этапе активизации, что создает благоприятную основу для проведения научных исследований в более обширной области бюджетного планирования как компонента бюджетного процесса на региональном уровне.

Степень научной разработанности исследуемой проблемы. Фундаментальные положения теории государственных финансов и бюджета, в том числе подходы к обоснованию плановости бюджета как его сущностной характеристики, представлены в научных работах А. М. Александрова, М. М. Алексеенко, Д. А. Аллахвердяна, А. В. Бачурина, Э. Н. Берендтса, А. М. Бирмана, М. И. Боголепова, О. В. Болтиновой, О. А. Булаш, Л. К. Буха, С. Ю. Витте, Э. А. Вознесенского, О. В. Врублевской, И. А. Дымшица, В. П. Дьяченко, Г. Жеза, Г. С. Закревской, И. Д. Злобина, Н. Г. Ивановой, С. И. Иловайского, Н. М. Коркунова, С. А. Котляревского, В. В. Лаврова, К. А. Ларионова, В. А. Лебедева, Я. Г. Либермана, Е. А. Морозовой, А. С. Нешистого, А. А. Никитского, И. Х. Озерова, Х. В. Пешковой, К. Н. Плотникова, Г. Б. Поляка, Г. Л. Рабиновича, К. Г. Рау, Т. Г. Ржевской, Н. Н. Ровинского, В. М. Родионовой, М. В. Романовского, Н. М. Сабитовой, В. А. Саковича, М. Н. Соболева, Г. Я. Сокольникова, Г. М. Точильникова, А. В. Харченко, Г. В. Цветовой, С. А. Шахновской, Ю. Г. Швецова, М. К. Шерменева, Г. К. Шеховцова, П. Н. Шуляка и др.

Научные теории, сформировавшие существенные характеристики концепции бюджетирования, ориентированного на результат, а также оказавшие влияние на становление указанной концепции в контексте общественных (публичных) финансов, отражены в исследованиях Дж. Буркхеда, А. Вильдавски, Дж. Даймонда, О. Дэвиса, М. Дэмпстера, Л. ЛеЛоупа, Ч. Линдблома, Дж. Миллера, И. Рубин, А. Смитиса, Г. Хатри, Б. Хилдрет, А. Шика, Р. Янга. Определенный вклад в развитие данного вопроса в российской финансовой науке внесли работы таких ученых, как Б. И. Алехин, М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, Л. М.-Б. Богатырева, А. И. Бородин, М. Д. Кленикова, А. И. Кравченко, П. Г. Крадинов, И. В. Кривоногов, А. М. Лавров, Г. В. Ляпунова, О. В. Макашина, С. Н. Макарова, М. Н. Соломко, Т. В. Сорокина, А. А. Татуев, Т. В. Файберг, Г. В. Федотова, Н. И. Шаш, Т. В. Щукина и др., а также исследования, проводимые Центром фискальной политики, Институтом экономики города, рядом других российских и зарубежных некоммерческих организаций.

Вопросам открытости и прозрачности функционирования государства и общества посвящены научные работы О. В. Афанасьевой, А. Бергсона, М. Ю. Иволина, Ю. П. Иволина, В. К. Петросяна, К. Поппера и др. В контексте бюджетной системы и бюджетного процесса данные вопросы рассматривают исследователи, представляющие такие международные организации, как Международный валютный фонд (МВФ), Партнерство открытых правительств (Open Government Partnership), Глобальная инициатива по обеспечению бюджетно-финансовой прозрачности (GIFT), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Сообщество по взаимному изучению и обмену опытом в управлении государственными финансами (PEMPAL), а также российские ученые М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, Н. В. Голованова, А. М. Лавров и др.

Теоретические подходы и особенности практической реализации партисипаторного бюджетирования представлены в работах таких ученых, как Д. Аллегретти, В. В. Вагин, Б. Вамплер, Н. В. Гаврилова, Х. Гилман, К. Малена, А. Реке, Е. А. Тимохина, И. Сентоме, Г. Танасе, А. Франклин, М. Халлаф, К. Херцберг,

Н. А. Шаповалова, К. Эбдон, а также в исследованиях, проводимых под эгидой Всемирного банка.

Базовые положения теории бюджетного планирования на уровне государства и его отдельных территорий в России были заложены такими учеными, как А. М. Александров, Д. А. Аллахвердян, И. Д. Злобин, Г. Б. Поляк, Г. Л. Рабинович, Н. Н. Ровинский, Л. П. Павлова, М. В. Романовский, Т. Т. Тулебаев, Г. К. Шеховцов и др. Теоретические положения бюджетного планирования в российской финансовой науке получили развитие в исследованиях А. А. Белостоцкого, Е. В. Боровиковой, И. А. Гришуниной, Л. В. Давыдовой, И. Х. Дзанкисовой, Ю. С. Долгановой, Е. А. Ермаковой, Г. С. Зверева, В. П. Иваницкого, Л. В. Калимуллина, М. И. Канкуловой, Н. В. Капитоновой, Т. М. Ковалевой, И. А. Косякова, Ю. В. Лудиновой, А. В. Лукьяновой, Ю. В. Мефодьевой, Э. В. Пешинной, С. Ю. Попкова, Т. Л. Рассоловой, Ю. В. Рожкова, Ю. С. Семке, И. В. Сугаровой, В. К. Федоровой, Т. Ф. Юткиной и других ученых.

Специфика бюджетного планирования в субъектах Федерации, а также концептуальные направления его развития рассматриваются в работах Б. Х. Алиева, А. М. Балтиной, Е. В. Боровиковой, А. В. Бровкиной, И. Х. Дзанкисовой, Е. А. Ермаковой, Н. Г. Ивановой, О. Б. Ивановой, О. В. Иншакова, Р. А. Кадиевой, В. В. Климанова, В. И. Клисторина, Т. М. Ковалевой, Е. И. Комаровой, Г. Н. Куцური, Ю. В. Лудиновой, О. В. Малиновской, А. А. Михайловой, М. Н. Пешковой, Е. В. Писклюковой, А. И. Поваровой, С. Ю. Попкова, С. Ю. Рогановой, Н. М. Сабитовой, В. И. Самарухи, В. А. Свищевой, И. М. Соломко, М. Н. Соломко, Т. В. Стариковой, И. В. Сугаровой, М. М. Сулейманова, О. И. Тишутинной, Н. Х. Токаева, М. А. Троянской, А. В. Ясенева, Н. И. Яшиной.

Вместе с тем, несмотря на значительный вклад вышеперечисленных исследователей и других авторов в решение актуальных задач, связанных с рассматриваемой проблематикой, необходимо отметить, что существующие подходы к трактовке сущности, методической организации, современного состояния бюджетного планирования в субъектах Федерации недостаточно учитывают его комплементарный характер, эволюцию методов в формате расширенного применения инно-

вационных методов, диверсификацию экономических агентов, участвующих в процессе бюджетного планирования, обеспечивающую корреляцию традиционных методов планирования с открытостью и прозрачностью в бюджетной сфере, повышением финансовой грамотности населения и развитием партисипаторного бюджетирования.

Указанные обстоятельства определили выбор темы диссертационного исследования, его объект и предмет, формулировку цели и задач.

Объектом исследования выступает бюджетное планирование как относительно целостный институционально организованный, методически определенный и результатно-ориентированный процесс в субъектах Федерации, логика эволюции которого характеризуется переходом от традиционного бюджетного планирования к комплементарному и диверсификацией экономических агентов, участвующих в процессе бюджетного планирования.

Область исследования. Содержание диссертационной работы соответствует п.: 1.4 «Современные концепции и теории финансов и их использование в деятельности финансовых институтов»; 2.3 «Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований»; 2.4 «Бюджетное и налоговое планирование и прогнозирование в рыночной экономике» Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Предметом исследования в диссертационной работе является совокупность социально-экономических отношений, обусловленных общей логикой бюджетного процесса на региональном уровне, возникающих в ходе определения, обоснования, измерения и корректировки плановых показателей бюджетов субъектов Федерации в условиях расширенного применения инновационных методов при сохранении значимости традиционных методов бюджетного планирования.

Целью диссертационного исследования является развитие теоретико-методологических основ бюджетного планирования в субъектах Федерации, обоснование методических подходов к исследованию эволюции бюджетного планирования от традиционного к комплементарному в контексте взаимосвязи традиционных и инновационных методов, определение концептуальных направлений разви-

тия бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования.

Для достижения указанной цели, максимально полного и всестороннего изучения объекта и предмета исследования в диссертационной работе предлагается последовательное решение следующих **задач**:

1) развить теоретическую основу исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации на основе комплексного использования научного содержания теорий государственных финансов и государственного бюджета, концепции бюджетирования, ориентированного на результат, теории открытого государства;

2) сформулировать научно-теоретические положения бюджетного планирования в субъекте Федерации, обосновать необходимость введения в научный оборот и раскрыть содержание понятия «комплементарное бюджетное планирование»;

3) разработать комплементарную методологию бюджетного планирования в субъекте Федерации, предполагающую интеграцию фундаментальных положений системной методологии, эволюционной методологии и результатной методологии, на основе которой предложить комплементарный методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации;

4) идентифицировать и охарактеризовать этапы эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации, выявить особенности становления и развития программно-целевого бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования как инновационных методов бюджетного планирования;

5) выделить стратегические доминанты развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации, разработать совокупность финансовых резервов, формирование которых будет способствовать повышению качества комплементарного бюджетного планирования, обосновать необходимость учета принципа территориальной сегментации при измерении потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов, обосновать концептуальную схему диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования, на основе которой разработать алгоритмическую

модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составили фундаментальные положения теории государственных финансов и государственного бюджета, эволюционной теории, теории систем, институциональной теории, теории открытого государства, концепции бюджетирования, ориентированного на результат. Многообразие используемых теоретических и методологических подходов обусловлено сложностью объекта исследования.

Основные методы исследования. В процессе выполнения диссертационного исследования использовались общенаучные подходы, такие как диалектический и системный, что позволило обеспечить формирование выводов и рекомендаций на основе взаимосвязи и взаимообусловленности процессов и явлений. В работе также использованы методы классификации, индукции, дедукции, исторический (хронологический) метод. К специальным методам экономической науки, составившим методическую основу исследования, относятся экономическое наблюдение, экономический анализ, экономический синтез, экономическая аналогия, формализация экономического знания, эконометрический метод.

Информационная база диссертационного исследования включает нормативно-справочные материалы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации по различным вопросам бюджетного процесса в целом и бюджетного планирования в частности, материалы Представительства Всемирного банка в России, нормативные акты представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, представленных в диссертационном исследовании, подтверждаются применением совокупности общенаучных и специальных методов познания, соответствующих цели и задачам диссертационной работы, учетом фундаментальных положений научных теорий в исследуемой области, корректной обработкой достаточного объема статистического и фактологического материала, положительной оценкой полученных результатов на научно-практических конференциях,

а также внедрением данных результатов в практику деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании теоретико-методологических и методических основ исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации, позволивших обосновать комплементарный характер бюджетного планирования, приобретающий особую значимость в условиях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования, характеризующийся сочетанием традиционных и инновационных методов планирования, что в совокупности способствует повышению качества управления государственными и муниципальными финансами.

В диссертации получены и вынесены на защиту следующие **научные положения и результаты, определяющие новизну исследования:**

1. Разработан научный подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации, основанный на сочетании положений теории государственного бюджета о плановости бюджета как его неотъемлемой характеристике, которая в процессе эволюции как сохраняется в традиционной форме, так и обогащается новыми элементами; существенных положений концепции бюджетирования, ориентированного на результат, как теоретической платформы исследования бюджетного планирования, положений теории открытого государства, обосновывающих прозрачность в бюджетной сфере как предпосылку развития инновационных подходов в бюджетном планировании; дополнена теоретическая база современных исследований бюджетирования, ориентированного на результат: структурированы действия субъектов (институтов) на различных стадиях бюджетного процесса, предложена авторская характеристика краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных результатов использования бюджетных средств, уточнены мотивированные и немотивированные причины недостижения плановых результатов использования бюджетных средств, выделены и охарактеризованы виды конкуренции в рамках бюджетирования, ориентированного на результат; в рамках общей идеологии открытости государства обоснованы положения, регламентирующие специфику прозрачности в бюджетной сфере и интеграции партисипаторно-

го бюджетирования в политику бюджетной открытости с соответствующей корректировкой процедур бюджетного планирования (п. 2.3 Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.10) (гл. 1, § 1.1–1.3).

2. Сформулированы научно-теоретические положения бюджетного планирования в субъекте Федерации: введено в научный оборот понятие «комплементарное бюджетное планирование», под которым понимается процесс расчета и обоснования плановых показателей бюджетов различных уровней, обусловленный встроенностью бюджетов в стратегические планы и программы (что предопределяет необходимость отражения в бюджетах ожидаемых результатов социально-экономического развития), базирующийся на комплексном применении и взаимодополнении традиционных и инновационных методов, предполагающий конструктивное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с общественностью в целях отражения интересов населения в плановых бюджетных показателях при ограниченном объеме финансовых ресурсов; выделены модули комплементарного бюджетного планирования (методология, субъекты/институты, технологии передачи данных во внешнюю среду); предложена и раскрыта оригинальная совокупность признаков комплементарного бюджетного планирования, включающая общие и частные признаки, позволяющие обосновать специфику комплементарного планирования в системе бюджетного планирования в целом; сформулированы и охарактеризованы аспекты комплементарного бюджетного планирования (деятельностный, планово-прогнозный, балансовый, технологический), раскрыто его содержание через призму бюджетного перераспределения, что, в отличие от уже имеющихся подходов, позволило уточнить содержание организационных и финансовых государственных решений, оказывающих влияние на бюджетное планирование в субъектах Федерации и представить их авторскую трактовку (п. 2.3, 2.4 Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.10) (гл. 2, § 2.1–2.3).

3. Обоснована сущность комплементарной методологии бюджетного планирования (основанной на сочетании системной, эволюционной и результатной методологии) и доказана возможность ее применения к исследованию бюджетно-

го планирования в субъектах Федерации; предложен авторский методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации, базирующийся, в отличие от уже имеющихся, на сочетании эволюционно-системного, системно-институционального и результатно-компаративного подходов, что позволило обосновать разделение субъектов бюджетного планирования как компонента деятельности органов государственной власти на региональном уровне на субъектов прямого и косвенного участия, раскрыть направления деятельности каждой группы субъектов, предложить оригинальную трактовку направлений деятельности регионального финансового органа в рамках комплексной характеристики институциональной (субъектной) составляющей бюджетного планирования, разработать оригинальную совокупность вариантов информационного взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов (п. 1.4, 2.4 Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.10) (гл. 3, § 3.1–3.3).

4. Идентифицированы и охарактеризованы этапы эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации в разрезе методов планирования доходов бюджетов, нормативного планирования расходов и планирования межбюджетных трансфертов на основе эволюционно-системного и системно-институционального методических подходов, что позволило выявить ключевые тенденции в процессе трансформации методических основ бюджетного планирования в рамках традиционных методов; обоснована инновационность программно-целевого метода бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования на основе имманентно присущих особенностей, связанных с диверсификацией субъектов бюджетного планирования, влиянием концепции бюджетирования, ориентированного на результат, а также повышенным уровнем открытости (прозрачности); выявлены и раскрыты содержательные этапы становления и развития программно-целевого метода бюджетного планирования в субъекте Федерации на основе системно-институционального методического подхода, в рамках которых, в отличие от существующих исследований, определены специфические взаимосвязи институтов регионального уровня в процессе программно-целевого планирова-

ния; выявлены тенденции становления программно-целевого планирования в субъектах Федерации на основе динамического анализа программной структуры бюджетов в рамках системно-институционального подхода; идентифицированы этапы эволюции партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации на основе результатно-компаративного подхода, что позволило подтвердить гипотезу об эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному (п. 2.4 Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.10) (гл. 4, § 4.1–4.3).

5. Выделены стратегические доминанты развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации в контексте влияния государства на цели развития территорий; разработана авторская совокупность видов финансовых резервов, формирование которых будет способствовать повышению качества комплементарного бюджетного планирования; обоснована концептуальная схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации (в рамках действующей практики и с учетом перспективных тенденций развития); обоснована необходимость учета принципа территориальной сегментации при измерении потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов на основе группировки муниципальных образований в субъекте Федерации по определенным территориальным сегментам; разработана авторская алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации (п. 1.4, 2.4 Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.10) (гл. 5, § 5.1–5.3).

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что разработанные теоретико-методологические положения бюджетного планирования в субъекте Федерации дополняют существующие научные подходы, мнения и суждения по вопросу содержания и специфики бюджетного планирования, расширяют представления о составляющих элементах бюджетирования, ориентированного на результат, формируют научную платформу для проведения перспективных исследований бюджетного планирования в субъектах Федерации в формате комплементарного планирования, обеспечивают разработку и реализа-

цию концептуальных решений в области развития бюджетного планирования в субъектах Федерации, в том числе в сфере партисипаторного бюджетирования в условиях открытости бюджетов.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования заключается в возможности их использования органами государственной власти и местного самоуправления в качестве научно-методической основы при разработке концепций и практических направлений региональной бюджетной политики, государственных программ и методик бюджетного планирования, выборе оптимальных вариантов практик партисипаторного бюджетирования, построении взаимодействия с общественными организациями и населением для повышения обоснованности принимаемых решений с целью обеспечения высокого качества управления государственными и муниципальными финансами.

Представленные в диссертации научные идеи, выводы, положения могут быть использованы в образовательном процессе при разработке программ и преподавании учебных дисциплин, охватывающих вопросы теории и практики финансов, бюджетной системы, бюджетного планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также при выполнении научных исследований по проблемам совершенствования различных элементов государственных и муниципальных финансов, бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования.

Апробация результатов исследования. Основные научно-практические результаты диссертационного исследования были использованы при выполнении:

– проекта Российского гуманитарного научного фонда «Становление и развитие бюджетного планирования в России в XVII–XX веках» (2011 г., рег. № 11-32-00708м);

– государственного задания в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки России: проект № 6.6044.2011 «Теория и методология функционирования бюджета субъекта Федерации» (2012–2013 гг., рег. № 01201279159);

– государственного задания в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки России № 3089, проект № 2014/238 «Трансформация и развитие методических основ формирования бюджета субъекта Федерации в контексте продолжающейся реформы результатного планирования и с учетом среднесрочных и долгосрочных рисков региональной, национальной и мировой экономики» (2014–2016 гг., рег. № 114121240049);

– хоздоговорного исследования «Теоретико-методологические подходы к исследованию финансов, денежного обращения и кредита: новые парадигмы и технологии внедрения в образовательный процесс» (2019 г., рег. № Ф-23/2019).

Научные разработки и прикладные результаты диссертационного исследования получили практическое применение в деятельности Департамента по местному самоуправлению Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области, Министерства финансов Свердловской области, Правительства Иркутской области, Законодательного собрания Пермского края, Администрации города Екатеринбурга, Администрации города Ханты-Мансийска (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), Администрации города Бердска (Новосибирская область), государственного автономного учреждения Саратовской области «Центр бюджетных исследований».

Практическое внедрение результатов диссертационного исследования подтверждено соответствующими документами.

Материалы и результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» при преподавании учебных дисциплин «Бюджетное планирование и исполнение бюджетов», «Бюджетная система Российской Федерации», «Финансы», «Система финансовых органов и институтов», «Региональные финансы (продвинутый уровень)».

Основные положения, выводы и результаты диссертационного исследования докладывались и получили одобрение на более чем 25 международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях и форумах в таких городах, как Прага (2017 г.), Санкт-Петербург (2015 г.), Екатеринбург (2010, 2011,

2017–2019 гг.), Новосибирск (2013 г.), Тюмень (2018 г.), Саратов (2014, 2018 гг.), Пермь (2012 г.), Оренбург (2015 г.) и др.

Публикации результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 77 печатных работах, из них 9 монографий, 5 статей в изданиях, входящих в международные реферативные базы данных, 49 статей в изданиях, входящих в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов ВАК России. Общий объем публикаций – 76,7 п. л., в том числе авторских – 75,0 п. л., в изданиях, рекомендованных ВАК – 23,5 п. л., в том числе авторских – 22,5 п. л.

Структура и объем диссертационного исследования обусловлены поставленной целью и логикой решаемых научных задач. Диссертация состоит из введения, 5 глав, заключения, списка литературы (содержащего 374 наименований) и 6 приложений. Работа выполнена на 350 страницах машинописного текста, проиллюстрирована 51 таблицей и 23 рисунками.

Во *введении* раскрывается актуальность темы, оценивается степень ее проработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, приводятся основные результаты, обладающие признаками научной новизны и определяющие практическую значимость исследования.

В *первой главе* «Теоретические аспекты исследования бюджетного планирования» раскрыты основные положения научного подхода к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации, основанного на сочетании положений теорий государственных финансов и государственного бюджета, концепции бюджетирования, ориентированного на результат, теории открытого государства.

Вторая глава «Научно-теоретические аспекты исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации» посвящена обоснованию понятия «комплементарное бюджетное планирование», характеристике признаков и аспектов комплементарного бюджетного планирования, обоснованию его специфики в контексте бюджетного перераспределения, уточнению содержания организационных и финансовых государственных решений, оказывающих влияние на бюджетное планирование в субъектах Федерации.

В *третьей главе* «Методологические аспекты исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования» обоснована сущность комплементарной методологии бюджетного планирования; предложен авторский методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации, обосновано разделение субъектов бюджетного планирования как компонента деятельности органов государственной власти на региональном уровне на субъектов прямого и косвенного участия, предложена авторская трактовка направлений деятельности регионального финансового органа; разработана оригинальная совокупность вариантов информационного взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов.

Четвертая глава «Оценка тенденций и особенностей бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования» направлена на идентификацию этапов эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации; обоснование инновационности программно-целевого метода бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования, а также выявление этапов становления и развития указанных методов бюджетного планирования в целях подтверждения гипотезы об эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному.

В *пятой главе* «Перспективы развития бюджетного планирования в субъектах Федерации в целях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования» выделены интегральные и частные проблемы комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации, раскрыты ключевые стратегические доминанты развития инновационных методов бюджетного планирования с учетом специфики государственного влияния на цели развития территорий, сформулирована авторская позиция в отношении видов финансовых резервов и необходимости учета принципа территориальной сегментации в контексте повышения качества комплементарного планирования в целом и измерения потенциала партисипаторного бюджетирования (потребности в максимальной открыто-

сти бюджетов) в частности, приведена и охарактеризована концептуальная схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования, а также описана разработанная автором алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации.

В *заключении* сформулированы основные выводы, полученные в результате диссертационного исследования.

В *приложениях* представлены вспомогательные аналитические материалы, иллюстрирующие отдельные положения диссертационной работы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1.1 Плановый характер бюджета: эволюция теоретических воззрений

Бюджет относится к тому разряду объектов исследования, научный интерес к которым сохраняется в науке более 150 лет. Причем проблема изучения бюджета сопровождается научными дискуссиями в отношении бюджетной системы, бюджетного процесса, бюджетной политики и, безусловно, бюджетного планирования. Исходя из цели диссертационного исследования, прежде всего раскроем содержание свойства плановости бюджета, поскольку именно этот признак является сущностным в детерминации бюджетного планирования.

В дореволюционной научной литературе уделялось пристальное внимание изучению финансового хозяйства, в качестве элемента которого рассматривался бюджет. Обширная характеристика бюджета в данном контексте дана профессором В. А. Лебедевым, который прямо указывал на то, что предмет финансового хозяйства заключается в установлении равновесия между целями государства и вещественными средствами для их выполнения. «Имея известные потребности, надо, конечно, заблаговременно предусматривать и средства для их покрытия. Это предвидение государственных потребностей на известный срок и средств к их удовлетворению, выраженное в принятой денежной единице, и называется государственной росписью или бюджетом. Итак, государственная роспись, смета, бюджет есть проект операций финансового управления в предстоящем периоде времени, основанный на правилах действующей системы финансов. Задача его – представить, в видах правильного ведения финансового хозяйства, сопоставление численной величины всех расходов, предстоящих в наступающем периоде времени, – с величиною средств, имеющихся для их покрытия» [161, с. 546–547].

Большое внимание профессор В. А. Лебедев уделил вопросу взаимосвязи финансового плана и бюджета, аргументируя это непрерывным характером финансового хозяйства и высокой степенью важности вследствие этого источников доходов и направлений расходов в общем, а не относительно какого-либо периода времени. Причем общие источники доходов и предметы расходов составляют постоянную, определяющую основу для ведения финансового хозяйства, а непосредственно сами доходы и расходы – это проявление их в определенный период времени. Результатом исследования условий для согласования источников доходов и расходов в общем и периодических доходов и расходов, по мнению В. А. Лебедева, является «...план финансов, т. е. не приуроченное к какому-нибудь определенному периоду времени сопоставление доходов и расходов государства, выраженных в общих вероятных цифрах, с указанием возможных повышений и понижений, при обыкновенном течении государственной жизни. При существовании такого плана периодически возвращающиеся доходы и расходы составят лишь конкретное осуществление общих оснований, принятых в финансовом плане, как практическом выражении системы финансов данного государства. Обладая более или менее долговременным назначением, план финансовый не может однако оставаться навсегда неизменным: новые или увеличивающиеся потребности вызовут надобность в новых средствах или увеличении прежних и – финансовый план придется изменять тем чаще, чем чаще случаются в жизни государства перемены, влекущие за собой новые потребности, новые задачи» [161, с. 559].

В цитируемом научном труде профессора В. А. Лебедева представлены ссылки на мнения других авторов по вопросу соотношения финансового плана и бюджета: «...Умпфенбах отождествляет финансовый план с бюджетом... Очень хорошо разъясняет значение их Мальхус: „...составление бюджета обусловлено существованием финансового плана, без коего никогда нельзя обработать бюджет с той достоверностью, которая ему необходима, как основа для финансового хозяйства“. Притом „действие финансового плана простирается не на один только финансовый период, а и на дальнейшее будущее время...“ Удачно также выражено значение финансового плана у Рюля: „финансовый план относится к бюджету, как

общее к особенному,, ... Финансовый план необходим, говорит Рюль, для обработки бюджета с надлежащей достоверностью, как руководящая мысль, охватывающая финансовое хозяйство во всех его частях, указывающая для всех административных периодов ход их хозяйства и те главные пункты, от которых следует идти при обработке каждого бюджета... Л. Штейн... различает „чисто финансовый план“ от „государственно-хозяйственного финансового плана“... Этот последний, говорит он, имеет дело только с источниками доходов и представляет собою обозрение финансовых сил государства вообще на будущее время; тогда как собственно финансовый план есть выражение финансовых фактов данного времени... Таким образом, „финансовый план есть дело финансовой науки; а государственно-хозяйственный план совмещает в себе все элементы государственно-финансового хозяйства...“ Итак, у Штейна финансовый план – то же, что бюджет...» [161, с. 560].

Таким образом, мнение В. А. Лебедева заключается в том, что бюджет – это частное, на определенный срок, выражение финансового плана. Поскольку доходы и расходы непостоянны, то перед государством стоит задача составления ежегодных росписей, в которых следует отражать: расходы, которые должны быть профинансированы в предстоящем периоде; доходы, планируемые к поступлению; оценку баланса доходов и расходов. Принцип плановости, на основе анализа воззрений В. А. Лебедева и приведенных им обобщений, можно выразить следующей цитатой: «...Самая операция составления бюджета знакомит составителя его со всеми хозяйственными отношениями и финансовым положением государства, т. е. дает тот материал, основываясь на коем можно, с некоторой основательностью, принимать меры для ведения хозяйства в будущем. В государственной жизни в особенности – управлять значит предусматривать. Знание предметов и размеров потребностей и средств их покрытия составляет первейшее основание хорошего управления. Бюджет дает правительству нить, чтобы вести управление по тому пути, который оно признает наиболее правильным» [161, с. 561].

С. Ю. Витте прямо указывал на то, что «...в хозяйстве современного государства... без сметы, обойтись уже прямо невозможно» [55, с. 384], поскольку те значительные денежные средства, которые необходимы государству, вынуждают

вести сложное финансовое хозяйство. «Сущность этого хозяйства сводится к тому, чтобы удовлетворить возможно лучше и полнее назревшие потребности, израсходовать на это возможно меньше материальных средств. Очевидно, для достижения этой цели необходим прежде всего строгий и подробный учет потребностей и выяснение всех имеющихся для удовлетворения их ресурсов» [55, с. 384]. Именно этим обуславливается тот факт, что составление сметы государственных доходов и расходов приобрело уже к этому времени крупное государственное значение. То, что в бюджете (рописи, смете), составленном финансовым управлением на определенный период времени, находят отражение ожидаемые доходы и предстоящие расходы, подтверждает его плановый характер.

Сходную точку зрения обосновал Э. Н. Берендтс в своем труде «Русское финансовое право», представив в качестве базы своих рассуждений тезис о том, что государство нуждается в хозяйственных средствах для удовлетворения государственных потребностей, в их правильном использовании и планомерных затратах. «...Планомерность затраты хозяйственных средств государства заключается в целесообразном распределении их по времени, по пространству (по различным частям государственной территории) и предметам» [25, с. 53]. В государстве должен быть предусмотрен планомерный и законный порядок ведения государственного хозяйства, причем планомерность предполагает составление общего плана ведения государственного хозяйства в течение периода, не указанного заранее, в пределах более или менее продолжительного времени. План ведения государственного хозяйства содержит в себе как проекты финансовых мероприятий, так и проекты мер внутренней политики вообще. Причем, по меткому замечанию Э. Н. Берендтса: «Государственная власть, осознающая свои обязанности и задачи, никогда не откажется от составления плана ведения государственного хозяйства...» [25, с. 54]. И поскольку составление общего государственного плана ведения государственного хозяйства даже необходимо и желательно по политическим причинам, постольку по юридическим причинам необходимо другое действие государственной власти: «...составление плана, в рамках которого должно вестись государственное хозяйство в течение точно определенного периода времени, т. е. составление бюд-

жета или росписи государственных доходов, поступление коих ожидается в течение определенного времени, и расходов, которые в течение того же срока должны быть или могут быть произведены. Во всех правовых государствах закон возлагает на государственную власть обязанность составления бюджета, ведение государственного хозяйства согласно бюджету и определяет в точности порядок составления, обсуждения и утверждения его» [25, с. 57].

Профессором И. Х. Озеровым также обосновывалась идея бюджета как плана ведения государственного хозяйства на конкретный период, а под росписью им понималось цифровое выражение плана ведения хозяйства, рассмотренное законодательными учреждениями и утвержденное законодательной властью: «...Роспись относится к бюджету, как часть к общему; в этом смысле роспись есть только приложение бюджетного закона к данному конкретному случаю. Бюджет определяет общие нормы составления и утверждения финансового плана, а роспись означает собою самый финансовый план на данный период времени. Роспись составляет частное выражение в цифрах плана ведения государственного хозяйства» [235, с. 5]. Как следует из представленных определений, И. Х. Озеров рассматривал понятия «бюджет», «план», «роспись» в сопряжении друг с другом, как понятия различного масштаба.

Профессор М. М. Алексеенко говорил о том, что «...рациональное ведение всякого хозяйства, а тем более столь сложного и обширного как государственное, невозможно без определенного наперед плана. Оно нуждается в составлении счета государственному приходу-расходу, т. е. проекта действий, рассчитанного на известный срок. Такой счет, план, проект называется сметой государства или росписью (систематическим счетом) государственных доходов и расходов, предвидимых для определенного периода времени» [5, с. 171]. Смета составляется на основе предварительных вычислений, следовательно, предполагает «...сознание о задачах государства и его финансовых силах. Поэтому составление финансовой сметы составляет первое начало устроенного государственного хозяйства» [5, с. 172].

Аналогичной точки зрения придерживался С. И. Иловайский, который писал о том, что «...без определенного плана не может идти успешно ни одно хозяйство.

Чем обширнее хозяйство, тем более необходимо составление такого плана, так как в большом хозяйстве всегда встречается много разнообразия, и так как при крупных хозяйственных оборотах за каждую ошибку приходится дорого платить. Государственное же хозяйство обыкновенно является обширным...» [111, с. 54], и конкретным выражением такого плана выступает бюджет как роспись государственных доходов и расходов.

Н. М. Коркунов, исследуя правовую природу государства и государственного хозяйства, особое внимание обращал на то, что государственная роспись или бюджет являются необходимым условием ведения государственного хозяйства. «Росписью устанавливается общий план государственного хозяйства на бюджетный период, определяются предметы и размеры расходов, определяются источники доходов, предназначенных на покрытие расходов. Без такого общего плана не может обойтись ни одно сколько-нибудь сложное хозяйство. Но для хозяйства государственного, как принудительного хозяйства, такой общий план особенно необходим» [148, с. 128]. Именно утвержденный бюджет предоставляет в распоряжение исполнительных органов власти (правительства) необходимые объемы денежных средств для реализации функций государства.

В. А. Сакович при характеристике государственного хозяйства также исходил из того, что государство должно обладать необходимыми материальными средствами для реализации стоящих перед ним задач, для чего государству необходимо вести «сложное финансовое хозяйство». А «...для успешного ведения хозяйства надо знать, какими средствами оно располагает, на что оно их затрачивает, и какие оно получает результаты, что достижимо только при помощи заранее составленного расчета и точного исполнения обдуманых предположений. Таким образом, правильно организованное финансовое хозяйство, как государственное, так и всякое частное, нуждается в конкретном выражении своих средств и потребностей, наглядно представленных при помощи цифровых данных и рассчитанных на определенный период времени. Для этой цели служит государственная роспись или бюджет, который есть таким образом предварительно составленный расчет, наглядно в цифрах (в принятой денежной единице) представляющий, на какую

сумму поступления доходов может государство рассчитывать, а также какую сумму предположено израсходовать на удовлетворение государственных потребностей в течение точно определенного времени» [283, с. 173–174].

Профессор К. Г. Рау указывал по поводу планового характера бюджета, что «...государственная смета (бюджет...) есть исчисление ожидаемых за известный период времени (год) доходов и предстоящих в то же время расходов... По содержанию своему такая смета существенно отличается от фактического счета; а именно: 1) относительно тех доходов и расходов, величина которых заблаговременно может быть определена, бюджет представляет размеры их, назначенные верховной властью; 2) относительно же тех, величина коих обуславливается будущими фактами, бюджет показывает их вероятную сумму... В больших государствах необходимо составлять на каждый год новую смету, но в малых можно обходиться и с двух- или даже с трехгодовым сметным периодом» [265, с. 362].

Плановый характер бюджета отмечал Л. К. Бух, исходя из того, что в конституционных государствах государственным бюджетом называется примерная смета денежных средств, которые государство может получить от населения и израсходовать их в течение года в соответствии с постановлениями «народных представителей», которые при составлении бюджета «...обязаны наметить общий план государственных расходов, необходимых для производства в предстоящий бюджетный год...» [41, с. 5], после составления плана государственных расходов обсуждается состав планируемых к поступлению прямых и косвенных налогов.

Резюмируя приведенные выше теоретические положения о плановости бюджета, содержащиеся в трудах дореволюционных ученых – представителей *государственной теории бюджета*, по мнению автора, можно сформулировать ряд выводов:

1) плановый характер бюджета предопределялся необходимостью разработки плана ведения государственного хозяйства;

2) принцип плановости обуславливался свойством непрерывности финансового хозяйства, что вызывало необходимость организации планирования доходов и расходов государства на определенные периоды (сроки);

3) составление плана являлось признаком организации эффективного (в терминологии дореволюционных авторов – успешного) государственного хозяйства;

4) принцип плановости не включался дореволюционными исследователями в число признаков (свойств) бюджета наряду с единством, полнотой, равновесием, срочностью и т. п., так как сам по себе плановый характер был имманентно присущ государственному (финансовому) хозяйству, частью которого был бюджет.

Дальнейшее развитие теории бюджета в России осуществлялось в условиях социалистического строительства и реализации концепции плановой экономики. Несмотря на то что теоретическая платформа претерпела коренные идеологические изменения (формирование воспроизводственной и распределительной концепций финансов), непосредственно сам плановый характер бюджета не подвергался сомнению.

Следует отметить, что в первые годы становления советской власти в научной и учебной литературе по финансам продолжали применяться постулаты государственной теории бюджета, как и в дореволюционной литературе. Профессор М. Н. Соболев в 1925 г. писал: «Всякое частное хозяйство сколько-нибудь значительного размера, ведущееся в условиях денежного оборота, должно иметь определенный план, который предусматривает величину доходных поступлений и соответственно этому величину возможных расходов, план, который намечает объем хозяйственной работы и определяет ее результаты в цифрах продукции и в денежном выражении. Тем более должно иметь наперед такой план хозяйственной деятельности государство, которое ведет хозяйство грандиозных размеров, определяемых миллиардами рублей... Уже давно финансовое ведомство чувствовало необходимость составления на предстоящий год известного плана, или сметы доходов и расходов, которые вносили бы порядок в хозяйство государства и обеспечивали бы его от неожиданных недостатков и связанных с этим расстройств государственной жизни» [289, с. 138–139]. Таким образом, под бюджетом М. Н. Соболев подразумевал «...план государственного хозяйства на предстоящий период, представляющий предположительное исчисление всех доходов и расходов государства» [289, с. 139]. Мнение С. А. Котляревского выражено сходным образом:

«...всякий бюджет современного государства является утвержденным планом его доходов и расходов на определенный, обыкновенно годичный срок. Не все доходы государства заносятся в этот план, и имеются расходы, которые производятся помимо этого плана» [150, с. 6].

Г. Жез в своей книге «Общая теория бюджета», изданной в 1930 г., четко сформулировал, что «...бюджет – это финансовая программа, план деятельности... Бюджет – это будущее, это путь, по которому нужно следовать... Бюджет относится к вероятным событиям, это сметное предположение, программа предстоящих доходов и расходов» [102, с. 17].

А. А. Никитский отождествлял понятия финансового и бюджетного плана, обосновывал необходимость их проектирования методами изолированной или комбинированной проектировки. Он писал: «...Бюджет можно рассматривать или изолированно, т. е. отдельно от других явлений народно-хозяйственной жизни, как особое явление с внутренне присущими ему тенденциями развития, либо в комбинации, т. е. совместно с другими явлениями той же народно-хозяйственной жизни, имея в виду, что реально он существует лишь в связи с последней. ...Бюджет есть продукт народного хозяйства. Если так, то нецелесообразно проектировать многолетние бюджетные планы изолированно, не давая себе отчета и не составляя себе параллельно представления о возможной эволюции в те же годы всего народного хозяйства. Наоборот, следует вести эту проектировку параллельно с проектировкой, по крайней мере, тех из народно-хозяйственных явлений, которые ближайшим образом могут влиять и влияют на самом деле на размеры бюджетов» [184, с. 128].

Г. Я. Сокольников отмечал: «Государственный бюджет по внутреннему своему содержанию является в любом государстве финансовым планом государственного хозяйства. Построение такого финансового плана диктуется необходимостью обеспечить в нем сбалансирование, так как только при этом условии исполнение доходных и расходных назначений может быть реальным и устойчивым» [290, с. 238]. Характеризуя советскую хозяйственную и финансовую систему, он констатировал ее отличия от государств, где хозяйства основаны на частной соб-

ственности, и исходя из этого делал вывод, что «...бюджетный финансовый план является таким образом в советской системе одним из элементов планового хозяйства, одним из планов в ряду других планов, одним из основных и решающих, наиболее широким по своему охвату, оказывающим наибольшее влияние на соприкасающиеся с ним сферы государственной и хозяйственной работы» [290, с. 239].

М. И. Боголепов выделял особенно большую роль бюджетного плана в условиях Советского Союза и его определяющее значение для народнохозяйственной и вообще всей государственной жизни. Государственный бюджет рассматривался в качестве объединяющего центра для государственного хозяйства. «При советском строе, – писал М. И. Боголепов, – ведущем борьбу за преодоление стихийных сил народнохозяйственного процесса и за преобладание организованного общественного начала, государственный бюджет получил такое значение, которого он не имеет и не может иметь в народных хозяйствах, построенных на иных началах» [32, с. 60]. Бюджет характеризовался как план комплексного характера, включающий в себя и прямые хозяйственные планы, и меры регулирования, «облеченные в покровы финансовых мероприятий и форм». М. И. Боголепов предельно четко охарактеризовал плановую сущность бюджета: «Являясь выражением воли государственной власти и поэтому представляя собою совокупность целей государственной политики, государственный бюджет особенно выпукло показывает и обнаруживает свою плановую природу и является, с одной стороны, центром, к которому притягиваются другие хозяйственные планы, а с другой – он сам представляется нам, как вывод и некоторое обобщение этих других планов» [32, с. 61].

С. Шахновская обосновывала точку зрения, что единый финансовый план занимает специфическое место в теории планирования, что народнохозяйственный и финансовый план нацелены на решение единых задач. Принцип планирования, по ее мнению, характерен для финансов, и именно принцип планирования «...обеспечивает не только рациональное изъятие и привлечение средств, но и распределение их между отраслями народного хозяйства и социальными секторами его, в интересах планового развития производительных сил, индустриализации и обобществления» [335, с. 42]. Определение понятия «финансы» С. Шахнов-

ская сформулировала, опираясь на сугубо плановую концепцию: «...„финансы“ – это метод планового перераспределения ценностей, создаваемых в народном хозяйстве, посредством планового же перераспределения денежных средств» [335, с. 44]. Государственный бюджет при этом характеризовался в качестве отдельного плана финансовой системы, особое внимание уделялось тому, что «...в условиях социалистического строительства, с укреплением планового начала, новые производственные отношения создают иной тип общественной связи, принципиально иное диалектическое единство между товарным и денежным обращением и, в конечном счете, – единство финансовой системы в целом. На основе единого хозяйственного плана, на этой принципиально иной основе строится единый финансовый план. ...Проблема единого финансового плана... насущная практическая задача эпохи социалистического строительства» [335, с. 49].

Следует отметить, что финансовая реформа 1930–1931 гг. оказала существенное влияние на дальнейшее развитие теории финансов, перед финансовой наукой были поставлены концептуальные задачи. В частности, «что нельзя проводить никаких аналогий между финансами капитализма и социализма. Более того, их необходимо было противопоставлять, доказывая различную природу этих категорий» [308, с. 29].

В мае 1932 г. в журнале «Финансы и социалистическое хозяйство» была опубликована статья «Развернуть научно-исследовательскую работу в системе Наркомфина и Госбанка СССР», в которой было указано на необходимость создания новой теории финансов: «Чтобы правильно определить задачи финансовой системы во второй пятилетке и своевременно организовать ее перестройку в соответствии с семнадцатой партконференцией, необходимо поднять на принципиальную высоту теоретическую разработку вопросов финансового строительства» [262, с. 1]. «...Мы должны во что бы то ни стало обеспечить своевременную и исчерпывающую разработку вопросов финансовой теории» [262, с. 5].

Разумеется, данные задачи были выполнены, и в 1933 г. вышел первый учебник «Финансы СССР» под редакцией В. П. Дьяченко, в котором соответствующим образом была раскрыта сущность планового характера финансов: «...фи-

нансам СССР, в отличие от финансов капитализма, необходимо присуща действительная плановость, ибо они опираются непосредственно на государственный сектор народного хозяйства, являются одним из орудий и методов организации, планирования и регулирования социалистического сектора и всего народного хозяйства в целом. Поэтому бюджет СССР или кредитный план Госбанка и т. д. являются не выражением стремления предугадать возможные результаты стихийного соотношения сил, а выражением задач социалистического строительства и методов их разрешения, элементами единого народнохозяйственного плана» [328, с. 15]. На основании анализа сущности финансового плана и бюджета был сделан вывод, что «...государственный бюджет представляет собою самостоятельный план перераспределения народного дохода...» [328, с. 142], т. е. принцип плановости обуславливался необходимостью перераспределения в социалистическом хозяйстве народного дохода. Выполнение госбюджета характеризовалось как системообразующий фактор для выполнения единого финансового плана.

В монографии «Вопросы теории финансов», изданной в 1957 г., в самом определении понятия «финансы» был постулирован принцип плановости: «Финансы социалистического государства есть система денежных отношений, на основе которых через плановое распределение доходов и накоплений обеспечивается образование и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных ресурсов государства в соответствии с его функциями и задачами» [59, с. 68–69].

И. А. Дымшиц при обосновании планового характера бюджета исходил из того, что экономическая природа и содержание государственного бюджета при социализме и капитализме коренным образом различаются. «Бюджет социалистического государства – это основной финансовый план, опирающийся на государственный народнохозяйственный план, направляющий всю хозяйственную жизнь СССР. Благодаря действию экономического закона планомерного, пропорционального развития народного хозяйства, требования которого более или менее верно отражаются в государственных народнохозяйственных планах, социалистическое государство может с достаточной полнотой определить источники денеж-

ных поступлений и их направление на общегосударственные нужды. Поэтому государственный бюджет СССР содержит точные научно обоснованные расчеты и является строгой директивой, обязательной для всех государственных и хозяйственных органов. При капитализме, где господствует анархия и конкуренция, раздирающие капиталистическое общество, нет и не может быть никакого планирования, а следовательно, и бюджетно-финансового планирования» [89, с. 48].

Социалистическое планирование являлось экономическим законом социализма: вся хозяйственная жизнь СССР определялась и направлялась государственным народнохозяйственным планом, на основе которого составлялся государственный бюджет. По нашему мнению, для данного этапа развития теории бюджета было характерно то, что свойство плановости бюджета детерминировалось плановым характером народного хозяйства в целом. Показатели народнохозяйственного плана являлись основой для бюджетных расчетов. Профессор Н. Н. Ровинский писал по данному поводу: «Поскольку государственный бюджет СССР является совокупностью большого числа самостоятельных бюджетов, которые должны быть пронизаны единством плана, он строится на основе как отраслевого, так и районного разреза плана. Это предопределяет размещение государственных доходов и расходов не только по отраслям народного хозяйства, но и между звеньями бюджетной системы в соответствии с подведомственностью хозяйства. Народнохозяйственный план устанавливает в отраслевом и районном разрезах все основные экономические показатели: объем капитальных работ, ввод новых объектов в эксплуатацию, размер продукции, показатели снижения ее себестоимости, число рабочих, фонды заработной платы, товарооборот, контингенты и сеть социально-культурных учреждений и пр. Эти же показатели лежат в основе отраслевых финансовых планов и государственного бюджета СССР» [269, с. 318]. В качестве главных факторов, влияющих на правильное составление государственного бюджета, были названы:

– полная и всесторонняя увязка всех бюджетов, объединяемых государственным бюджетом СССР, с народнохозяйственным планом;

– осуществление во всей бюджетной системе и каждом бюджете директив партии, правительства и действующего законодательства;

– исчерпывающее использование всех бюджетных доходных источников и соблюдение строгого режима экономии в расходах – учет всех других источников финансирования при определении размера бюджетных ассигнований;

– бездефицитное сбалансирование всех бюджетов, вытекающее из балансового метода, свойственного социалистическому народнохозяйственному планированию [269, с. 317].

Профессор Д. А. Аллахвердян также отстаивал идею о том, что планирование бюджета обусловлено всей системой организации социалистической экономики на основе использования ее объективных законов, и «...государственный бюджет СССР является основным финансовым планом образования и использования централизованного фонда финансовых ресурсов. При помощи государственного бюджета конструируются финансовые планы всех отраслей материального производства, формируются сметы учреждений и организаций непромышленной сферы» [7, с. 164].

Безусловно, в период развернутого социалистического строительства данная точка зрения находилась в рамках государственной идеологии, и в научных трудах по финансам провозглашалась и обосновывалась именно эта позиция (см. подробнее: [3; 19; 20; 29; 57; 70; 71; 72; 74; 160; 162; 247; 286; 316; 327; 342]).

Следует отметить, что 1950–1960-е годы характеризовались динамичным развитием финансовой науки, именно в этот период финансы стали рассматриваться как экономические, распределительные отношения, а государственный бюджет – в качестве одной из сфер этих отношений. А. В. Бачурин, характеризуя экономическую сущность бюджета, справедливо отмечал, что «...нередко в экономической литературе сущность государственного бюджета сводят лишь к его роли в финансовом планировании. Бюджет определяется как основной финансовый план государства... Такая характеристика бюджета не раскрывает в полной мере его материального содержания и выражаемых им экономических отношений» [20, с. 7–8]. В 1960–1970-е годы велась активная дискуссия о бюдже-

те как экономической категории, причем в рамках сразу двух теоретических концепций, сторонники первой из которых рассматривали государственный бюджет и как экономическую категорию, и как основной финансовый план государства (см., например: [8; 54; 57; 145]), а сторонники второй придерживались мнения о том, что государственный бюджет следует детерминировать только как финансовый документ [58, с. 108–110; 317, с. 106–111]. В контексте нашего исследования заметим, что плановый характер бюджета в обоих случаях не подвергался сомнению.

Следует также отметить, что представители науки финансового права комплексно подходили к исследованию бюджета – в экономическом, материальном и юридическом контекстах. Например, М. И. Пискотин определял бюджет и как финансовый план государства, и как государственный фонд денежных средств, за счет которого покрываются государственные расходы, а также как государственный акт, устанавливающий финансовый план государства. Он писал: «...Деятельность государства в области бюджета носит в основном экономический характер, но осуществляется государственными органами и в порядке, установленном действующим правом. Здесь мы сталкиваемся со сферой наиболее тесного и активного взаимодействия государства, права и экономики» [245, с. 17–19].

В 1980-е годы научной школой Московского финансового института были продолжены исследования сущности государственного бюджета как экономической категории и как основного финансового плана страны. Результатом этой работы стала диссертация В. М. Родионовой на тему «Государственный бюджет СССР и его роль в ускорении социально-экономического развития общества» (1986 г.) [270]. Данная разработка «...внесла ясность в трактовку основополагающих бюджетных понятий, способствовала углублению знаний об их содержании, раскрывала потенциал и пути более активного использования бюджета в интересах развития советского общества» [271, с. 16]. Следует согласиться с мнением В. М. Родионовой, что «...к началу 1980-х годов вопрос о бюджете как экономическом инструменте хозяйствования с теоретических позиций был разработан недостаточно глубоко: высказывались разные мнения даже по вопросу о том, какая из организационно-правовых форм государственного бюджета выступает звеном хо-

зяйственного механизма – конкретные виды бюджетных отношений, централизованный фонд денежных средств государства или основной финансовый план страны» [271, с. 16].

Резюмируя изложенное, подчеркнем основные особенности советского этапа эволюции плановости бюджета:

1) тенденция советского этапа – эволюция сущности бюджета: от трактовки только в аспекте финансового плана к трактовке в аспекте сферы экономических, распределительных отношений;

2) комплексная характеристика плановости: с одной стороны, бюджет – часть народнохозяйственного плана, с другой стороны, бюджет – средство планового перераспределения народного дохода;

3) плановость как характеристика бюджета в статусе экономической категории;

4) идентификация планового характера бюджета в процессе реализации функций бюджета, обусловленных сферой, объектом и направленностью действия данной экономической категории.

По нашему мнению, именно в ходе эволюции теории финансов в XX веке сложилось комплексное понимание бюджета как системы денежных отношений, как экономической формы существования распределительных отношений, как самостоятельной экономической категории. Данная комплексная характеристика является устойчивой и на современном этапе эволюции. Сохраняются традиционные элементы сущности бюджета, а также появляются инновационные элементы, связанные с внедрением в практику финансовой деятельности новых форм бюджетирования.

О. В. Болтинова предлагает трактовать бюджет как «...основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда публично-правового образования, утверждаемый соответствующими представительными органами государственной власти или муниципальных образований в форме закона (или в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципального образования) для финансового обеспече-

ния публичных обязательств публично-правовых образований» [34, с. 56]. Плановость имеет совершенно конкретную форму проявления: бюджет как финансовый план предусматривает доходы и расходы на определенный период времени – на очередной финансовый год и далее на плановый период. Кроме того, бюджет рассматривается не просто как финансовый план, а как основной финансовый план государства, имеющий конкретное целевое назначение – финансовое обеспечение публичных обязательств соответствующих публично-правовых образований. Подобная точка зрения обоснована также Г. В. Цветовой [333, с. 6–11].

Н. М. Сабитова считает бюджет средством реализации финансовой политики государства: «...особая роль в реализации этой политики принадлежит федеральному бюджету как первому и наиболее значимому звену в бюджетной системе государства», федеральный бюджет – «...это, прежде всего, плановый документ, принимаемый в виде федерального закона» [279, с. 134].

Х. В. Пешкова выражает мнение о том, что бюджет имеет экономическое содержание как «финансовый план», разрабатываемый и реализуемый в связи с распределением национального дохода посредством мобилизации и использования денежных средств. «При этом особенность бюджета заключается в его направленности на „предвидение“, сопоставление доходов и расходов государства на предстоящий промежуток времени... выражение в нем юридической воли государства на управление финансами» [244, с. 10]. Отмеченное подтвердило необходимость упорядочения отношений по составлению бюджета в порядке государственного нормотворчества, что и выступило основой публично-правового понимания бюджета как разрабатываемого в установленной нормами права форме финансового плана государства. Формирование и обеспечение функционирования бюджетов как специальных публично значимых фондов лежит в основе бюджетного метода ведения государственного хозяйства [244, с. 7]. В. А. Харченко, продолжая эту мысль, формулирует, что «...в финансово-организационном аспекте бюджет – это систематизированная роспись доходов и расходов государства на определенный срок, детализация которых позволяет координировать деятельность государства... Утверждение парламентом бюджета как главного финансового плана страны, по-

казатели которого охватывают и характеризуют реальное состояние всех подсистем социально-экономической системы общества, придает ему форму закона» [330, с. 93–94].

И. В. Усков также высказывает подобную мысль: «...для государственного бюджета как основного финансового плана государства характерны следующие признаки. Во-первых, бюджет является универсальным финансовым планом в том смысле, что его показатели охватывают фактически все области и сферы экономического и социального развития. Во-вторых, бюджет по отношению к другим финансовым планам является координирующим. Координация осуществляется через взаимосвязь показателей бюджета с показателями других финансовых планов» [322, с. 21]. Определяя бюджет в качестве сложной многоаспектной экономической категории, ученый акцентирует внимание на том, что с помощью бюджета в руках государства аккумулируется значительная часть созданного в стране ВВП, распределяемого и перераспределяемого для решения тактических и стратегических задач по обеспечению экономического роста, развитию производительных сил, регулированию темпов и пропорций развития производственного и научного потенциала, удовлетворения социальных потребностей населения и повышения его уровня жизни. Ю. Г. Швецов, например, в данном контексте понимает под бюджетом «...централизованный фонд денежных средств, предназначенных для удовлетворения общественно значимых ценностей в целях повышения жизненного уровня населения» [337, с. 120].

По мнению Г. С. Закревской, термин «бюджет» содержательно включает «бюджет» – «бюджетный план» – «бюджетный фонд». Аргументируя свою научную позицию, ученый утверждает, что «...бюджет является абстрактной экономической категорией, т. е. обобщенным представлением таких реально существующих явлений и процессов, в результате которых происходит распределение общественного продукта по фондам целевого назначения. В буквальном смысле это выражается в том, что сначала появляются документально оформленные абстрактные отношения, которые потом материализуются в бюджетный план, в процессе исполнения последнего образуется и используется бюджетный фонд» [105, с. 65].

Т. Г. Ржевская, анализируя теоретические и методологические аспекты формирования бюджетных пропорций, приходит к выводу, что вследствие рыночной трансформации произошел ряд изменений в отношении экономической базы бюджета, и «...новый тип бюджета основывается на подходе к бюджету как к институту рыночной системы, когда государство обеспечивает производство общественных благ, призванных удовлетворять совместные потребности... при этом формируется общественный сектор экономики и новый тип государственных финансов как финансов одного из субъектов хозяйства в рыночной экономике. Данный подход свойственен рыночным воззрениям на бюджет и его функции в современной жизни» [267, с. 17]. Исследователем обосновывается точка зрения, согласно которой трансформация структуры экономической базы бюджетной системы коренным образом изменила характер формирования бюджетных пропорций и бюджетных связей, которые уже не отражали процессы бюджета как бюджета всего народного хозяйства, была также реконструирована структура и целевая направленность расходов, в связи с чем бюджет становится финансовым фондом государства. Принцип плановости при этом не ставится под сомнение.

В данной связи следует упомянуть о том, что реализация доходов и расходов государства в обществе происходила с помощью финансов. Данный тезис подтверждается и мнением других ученых о том, что в процессе эволюции «менялась сфера участия государства в общественной жизни (дифференцировались расходы), увеличивалась или уменьшалась доля доходов общества, присваиваемая государством, но продолжало существовать государство как явление хозяйственной жизни, а вместе с ним и финансы как способ содержания данного института» [179, с. 17].

Отметим, что на современном этапе развития финансовой науки была обоснована точка зрения на бюджет как совокупное движение бюджетных ресурсов посредством входящих и исходящих денежных (бюджетных) потоков. Т. В. Файберг в диссертационном исследовании аргументирует, что «целесообразно выделять государственные финансовые потоки, связанные с формированием и использованием бюджетов, или бюджетные потоки» [323, с. 25]. Л. Р. Ковтун говорит

о том, что «...с позиции двустороннего подхода к толкованию понятия „бюджет“, позволяющего отразить его качественную составляющую... бюджет правомерно рассматривать как систему денежных отношений, возникающих между государством и другими субъектами воспроизводства по поводу перераспределения валового внутреннего продукта» [139]. В данном аспекте О. А. Булаш и Ю. Г. Швецов указывают на то, что «разнообразие направлений совершенствования управления бюджетными потоками... свидетельствует об огромном потенциале государственных финансов, пока еще слабо используемом в практической деятельности субъектов бюджетного планирования и регулирования» [338, с. 38].

Как показывает проведенный нами анализ, результаты которого представлены выше, плановый характер бюджета или необходимость планирования бюджета не относится к числу дискуссионных вопросов. Это неотъемлемая характеристика бюджета, которая в процессе эволюции как сохраняется в традиционной форме, так и обогащается новыми элементами. Нелишним будет заметить, что в современной учебной литературе характеристика бюджета как финансового плана дается в традиционном варианте. Приведем несколько примеров.

И. М. Александров относит принцип плановости к числу принципов, характеризующих бюджет. «Принцип плановости бюджета рассматривается с точки зрения государственного финансового плана по накоплению доходов и расходованию денежных средств бюджета в соответствии с планом социально-экономического развития на очередной финансовый год в соответствии с бюджетной классификацией. Плановая природа бюджета исторична с момента его зарождения с середины XIX века и находится в неразрывной связи с планами развития народного хозяйства, социальной сферы, образования, науки, культуры и других сфер деятельности государства» [4, с. 43].

В учебнике под редакцией М. В. Романовского и О. В. Врублевской даны пояснения в отношении терминологического ряда: «бюджет» – «бюджетный план» – «бюджетный фонд». Позиция указанных авторов заключается в том, что «„бюджетом“ не следует называть документ, так как для последнего уже с давних пор использовали термины „роспись государственных доходов и расходов“, „государ-

ственная роспись“, „смета доходов и расходов государства“, „баланс доходов и расходов“. Правильнее было бы называть документ „бюджетным планом“, в котором бюджет как система денежных отношений выражен количественно (суммарно). Иными словами, составляется, рассматривается, утверждается и исполняется бюджетный план – основной финансовый документ страны. В процессе исполнения „бюджетного плана“ образуется и используется „бюджетный фонд“ – основной государственный централизованный денежный фонд» [329, с. 126–127].

П. Н. Шуляк, Н. П. Белотелова, Ж. С. Белотелова подчеркивают: «Бюджетное распределение занимает центральное место в составе государственных финансов, что обусловлено ключевым положением бюджета по сравнению с другими звеньями. Так, в государственном бюджете отражаются все экономические процессы в обществе, а также находят свое концентрированное выражение все основные финансовые институты – налоги, государственные расходы, государственные займы и т. д., то его можно охарактеризовать как основной финансовый план государства» [347, с. 85–86].

В учебнике для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, под редакцией Г. Б. Поляка государственный бюджет трактуется как основной финансовый план государства, который «...дает органам власти реальную экономическую возможность осуществления властных полномочий. Бюджет отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов и определяет тем самым налоговую политику в стране. Бюджет фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики» [45, с. 8]. Подобная трактовка содержится и в учебнике И. Н. Мысляевой [181, с. 100].

В. П. Климович приводит многоаспектную характеристику бюджета, детерминируя его в том числе и как финансовый план: «...это роспись государственных (муниципальных) расходов и предполагаемых для их покрытия доходов. Бюджет как финансовый план закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений, координирует и организует деятельность всех участников

бюджетного процесса. Координация осуществляется через взаимосвязь показателей бюджета с показателями других финансовых планов и инвестиционных программ» [132, с. 114].

А. С. Нешитой рассматривает государственный бюджет с позиций экономической сущности в качестве самостоятельной экономической категории и говорит о том, что понятие государственного бюджета имеет и правовой аспект, с позиции которого он рассматривается как финансовый план государства. «Государственный бюджет как основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государства и административно-территориальных образований утверждается соответствующими законодательными (представительными) органами государственной власти. Такой финансовый план закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений» [183, с. 14].

Обобщение теоретических положений, сформулированных на современном этапе эволюции плановости бюджета, позволяет выделить следующие существенные результаты развития финансовой науки:

1) расширение терминологического ряда, связанного с бюджетом: бюджетные риски, бюджетный мониторинг, качество управления бюджетом, результативность бюджетных и межбюджетных отношений, бюджетная устойчивость, бюджетные потоки, бюджетный менеджмент, что в совокупности способствует формированию новых черт плановости бюджета;

2) возникновение инновационных видов бюджетирования: инициативное бюджетирование; партисипаторное бюджетирование; бюджетирование, ориентированное на результат; концепция многолетнего бюджета; стратегическое бюджетирование, что обогащает характеристику плановости бюджета новыми элементами;

3) обеспечение устойчивости бюджетов как необходимое условие бюджетного процесса, привносящее в характеристику плановости бюджета фактор управления бюджетными рисками;

Таблица 1 – Этапы эволюции плановости бюджета как одной из его существенных характеристик

Этап эволюции	Ученые	Основные характеристики плановости
Дореволюционный этап (до 1917 г.) и начальный (переходный) период советского этапа (до 1931 г.)	В. А. Лебедев, С. Ю. Витте, Э. Н. Берендтс, И. Х. Озеров, М. М. Алексеенко, С. И. Иловайский, Н. М. Коркунов, В. А. Сакович, И. М. Кулишер, Л. В. Ходский, И. И. Янжул, Н. Х. Бунге, К. Г. Рау, Л. К. Бух и др., М. Н. Соболев, А. И. Буковецкий, С. А. Котляревский, Ф. А. Меньков, Г. Я. Сокольников, М. И. Боголепов, А. А. Никитский	<p>Характеристики плановости формулировались в рамках государственной теории бюджета.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Плановый характер бюджета предопределялся необходимостью разработки плана ведения государственного хозяйства. 2. Принцип плановости обуславливался свойством непрерывности финансового хозяйства, что вызывало необходимость организации планирования доходов и расходов государства на определенные периоды (сроки). 3. Составление плана являлось признаком организации эффективного (в терминологии дореволюционных авторов – успешного) государственного хозяйства. 4. Принцип плановости не включался дореволюционными исследователями в число признаков (свойств) бюджета наряду с единством, полнотой, равновесием, срочностью и т. п., так как плановый характер был имманентно присущ государственному (финансовому) хозяйству, частью которого был бюджет

Продолжение таблицы 1

Этап эволюции	Ученые	Основные характеристики плановости
Советский этап	В. П. Дьяченко, Б. Г. Болдырев, С. А. Шахновская, И. А. Дымшиц, Н. Н. Ровинский, Д. А. Аллахвердян, А. М. Александров, В. М. Родионова, В. И. Басов, А. В. Бачурин, А. М. Бирман, Э. А. Вознесенский, И. Д. Злобин, В. В. Лавров, К. Н. Плотников, Г. Л. Рабинович, М. К. Шерменев, Я. Г. Либерман, С. А. Ситарян, Г. М. Точильников, Г. К. Шеховцов, М. И. Пискотин, Р. Д. Винокур и др.	<p>Характеристики плановости формулировались в рамках распределительной, воспроизводственной или императивной теории.</p> <p>Тенденцией советского этапа явилась эволюция сущности бюджета: от трактовки только как финансового плана к трактовке в аспекте сферы экономических, распределительных отношений.</p> <p>Получила развитие комплексная характеристика плановости: с одной стороны, бюджет – часть народнохозяйственного плана, с другой стороны, бюджет – средство планового перераспределения народного дохода.</p> <p>Плановость была обоснована как характеристика бюджета в статусе экономической категории.</p> <p>Идентифицирован плановый характер бюджета в процессе реализации функций бюджета, обусловленных сферой, объектом и направленностью действия данной экономической категории</p>

Продолжение таблицы 1

Этап эволюции	Ученые	Основные характеристики плановости
Современный этап	<p>Г. Б. Поляк, В. М. Родионова, М. В. Романовский, О. В. Врублевская, Л. А. Дробозина, А. Ю. Казак, Ю. М. Березкин, В. П. Иваницкий, И. М. Александров, Н. И. Химичева, Е. Ю. Грачева, Ю. А. Крохина, О. В. Болтинова, Б. М. Сабанти, Н. М. Сабитова и др.</p>	<p>Характеристики плановости бюджета обладают высокой степенью преемственности с советским этапом, но существенно дополняются новыми качественными компонентами.</p> <p>Расширяется терминологический ряд, связанный с бюджетом: бюджетные риски, бюджетный мониторинг, качество управления бюджетом, результативность бюджетных и межбюджетных отношений, бюджетная устойчивость, бюджетные потоки, бюджетный менеджмент, что в совокупности способствует формированию новых черт плановости бюджета.</p> <p>Возникают инновационные виды бюджетирования: инициативное бюджетирование; партисипаторное бюджетирование; бюджетирование, ориентированное на результат; концепция многолетнего бюджета; стратегическое бюджетирование, что обогащает характеристику плановости бюджета новыми элементами.</p> <p>Обеспечение устойчивости бюджетов выступает необходимым условием бюджетного процесса и привносит в характеристику плановости бюджета фактор управления бюджетными рисками.</p> <p>Внедрение в практику управления государственными финансами новых требований и стандартов качества управления общественными финансами предполагает в том числе проведение оценки качества планирования и исполнения бюджета, следовательно, возникает элемент оценки качества в планировании, т. е. не просто бюджет как плановый документ, а как плановый документ надлежащего качества, результат процесса качественного планирования</p>

4) внедрение в практику управления государственными финансами новых требований и стандартов качества управления общественными финансами, что предполагает в том числе проведение оценки качества планирования и исполнения бюджета, следовательно, возникает элемент оценки качества в планировании, т. е. не просто бюджет как плановый документ, а как плановый документ надлежащего качества, результат процесса качественного планирования.

Авторские обобщения об эволюционировании плановости бюджета представим в виде таблицы 1.

Принимая во внимание все вышеизложенное, следует резюмировать, что плановость является характеристикой, имманентно присущей бюджету, сохраняющей традиционные и приобретающей новые черты на протяжении всех этапов эволюции, что является ключевой детерминацией для теоретико-методологического обоснования бюджетного планирования.

1.2 Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, как теоретическая платформа исследования бюджетного планирования

В связи с имманентно присущей бюджету характеристикой плановости (что было доказано в п. 1.1) важнейшим процессом, связанным с функционированием бюджетов всех уровней, является бюджетное планирование. Плановая деятельность в отношении бюджета предполагает количественное измерение всех его составляющих, а также установление и обоснование результатов использования бюджетных средств. Данное направление практической деятельности и научных исследований представляет собой концепцию бюджетирования, ориентированного на результат (БОР, результатный подход, результатное бюджетирование). Отметим, что бюджетирование, ориентированное на результат, помимо бюджетного планирования, охватывает и другие стадии бюджетного процесса (в частности, исполнение бюджета и контроль за исполнением).

Возникновение и развитие теоретических подходов в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, практическая апробация данных подходов были связаны с достижениями финансовой науки и практики в США во второй половине XX века. В контексте содержательной идеологии БОР данная концепция в первоисточниках характеризуется достаточно широким терминологическим рядом: «performance budgeting», «program budgeting», «result-oriented budgeting», «output budgeting», «outcome budgeting» [116, с. 289], а также «performance-based budgeting».

Концепция БОР формировалась на фоне доминирования в финансовой науке теории (концепции) инкрементализма, поэтому для обоснования существенных различий инкрементального и результатного бюджетирования представим базовые положения теории инкрементализма.

Бюджетный *инкрементализм* сформировался на базе более общей теоретической платформы теории инкрементализма Ч. Линдблома [358], представляющей собой совокупность подходов к принятию управленческих решений. Инкрементализм можно рассматривать как метод функционирования субъектов в условиях неопределенности и риска [131, с. 64], основанный на последовательности небольших изменений/решений и учете интересов различных индивидов и групп [153, с. 73].

Возникновение инкрементализма в бюджетном процессе (бюджетного инкрементализма) неразрывно связано с именем Арона Бернарда Вильдавски (Aaron Bernard Wildavsky) – профессора университета Беркли (США), президента Американской ассоциации политической науки. А. Вильдавски писал, что «бюджет является жизненно необходимой кровью правительства, финансовым отражением того, что правительство делает или собирается делать» [373, с. 184], по этой причине «любая теория, содержащая критерии формирования бюджета, являлась бы теорией, которая предписывала правительству, что делать» [373, с. 184].

А. Вильдавски отмечал, что в процессе формирования бюджета никогда не проводится детальное изучение всех его составляющих (прежде всего программ) и сравнение альтернатив. За основу всегда принимаются показатели прошлого пе-

риода (бюджет прошлого года является главным определяющим фактором для объема и содержания бюджета текущего года; большая часть бюджета – это продукт ранее принятых решений [372, р. 13]), в сравнении с которыми показатели составленного финансового плана (бюджета) инкрементальны, т. е. незначительно отличаются.

По мнению ученого, бюджетные проблемы являются политическими, а бюджетирование «может быть рассмотрено как процесс принятия политических решений, участники которого используют определенные стратегии, направленные на достижение поставленных ими целей» [22, с. 5]. В процессе бюджетирования наиболее эффективная координация между субъектами основывается на тех ролях, которые принимают на себя важнейшие участники (государственные агентства и т. п.) [351, р. 530]. А поскольку человеческий интеллект ограничен и человеческая природа весьма специфична (и население в целом, и политики, в частности, стремятся избегать конфликтов), при формировании и обсуждении бюджета участники политического процесса уходят от обоснованного выбора между различными предложенными к финансированию программами [364].

Критики теории инкрементального бюджетирования, в частности Аллен Шик (Allen Shick), доказывали необходимость формализованных процедур в бюджетном процессе в отличие от его построения на основе переговорного процесса между политическими субъектами. Касаясь вопросов бюджетной теории, А. Шик указывал: «Бюджетирование отличается тем, что ресурсы (*в бюджете*) утверждаются и распределяются на основании утвержденных правил и процедур» [365, р. 64].

Именно в связи с постепенным переходом бюджетного планирования в частности и бюджетного процесса в целом на устанавливаемые центральными институтами основные параметры бюджета, а также на процедуры, правила, стандарты, обеспечивающие реализацию решений, принятых на макроуровне, значение теории инкрементального бюджетирования в финансовой практике зарубежных стран постепенно снижалось.

Однако в современной практике бюджетного планирования в Российской Федерации значительная часть процессов, особенно на региональном и местном

уровнях, при формировании бюджетов строится на основе согласования интересов субъектов, получающих бюджетные средства и использующих их на основании установленных правил, стандартов, норм и требований, т. е. на основе политики. Специалисты органов государственной власти и местного самоуправления разрабатывают обоснования необходимости выделения бюджетных средств на то или иное направление, программу, мероприятие; при этом в условиях дефицита средств обеспечить полное удовлетворение заявок всех структур не представляется возможным, следовательно, субъекты, принимающие решения, сравнивают поступившие обоснования (заявки), реализуют конкурентный принцип отбора, вносят коррективы в заявки и т. п. Зачастую в процессе отбора играет роль позиция определенного должностного лица, консолидированное мнение политической партии, общественного объединения, отдельных групп населения и прочие субъективные составляющие. Таким образом, подходы теории инкрементального бюджетирования находят свое отражение в бюджетном планировании в РФ. По мнению Е. Д. Баяндиной, для нашей страны наиболее применим термин «неплюралистический инкрементализм» [21, с. 190].

В отличие от концепции инкрементализма, бюджетирование, ориентированное на результат, следует рассматривать как концепцию, способствующую рационализации бюджетного процесса, повышению его эффективности, «преодолению конфликта интересов в политической области, приведению конкретных мероприятий и затрат в соответствие со стратегическими национальными целями и осуществлению рациональных решений на основе доступной техники анализа» [126, с. 65]. Становление БОР на начальном этапе шло параллельно с развитием инкрементализма, так как, несмотря на наличие отдельных элементов «program budgeting» еще до II Мировой войны, полномасштабные разработки в области результатного бюджетирования («performance budgeting» у Р. Даймонда) появляются в 1950-е годы в США [357]. Важно подчеркнуть комплексный характер бюджетных реформ, проводимых в плане внедрения БОР в государствах, избравших путь перехода к результатному бюджетированию [297, с. 43]. Вместе с тем, по мнению О. В. Макашиной, «общепринятого понятия как самого бюджетирования, ориен-

тированного на результат, так и отдельных его элементов, ни в России, ни в мире не существует» [168, с. 64].

Эволюция концепции бюджетирования, ориентированного на результат, характеризуется следующими этапами [42; 43]:

- программно-целевое бюджетирование (performance budget) – 1949–1962 гг.;
- система «планирование – программирование – бюджетирование» (planning – programming – budgeting system, PPBS) – 1962–1971 гг.;
- управление по целям (management by objectives) – 1972–1975 гг.;
- планирование бюджета с нуля (zero-based budgeting) – 1977–1981 гг.;
- новое бюджетирование, ориентированное на результат (new performance budgeting) – с 1990-х годов.

Основная идея бюджетирования, ориентированного на результат, по мнению А. Шика, заключается в том, что органы власти/правительства должны строить бюджетирование на основании актуальных или ожидаемых результатов. При принятии решений, связанных с бюджетом, необходимо обладать информацией об услугах, оказываемых публичными агентствами, а также об ожидаемых выгодах и социальных условиях, которые будут обеспечиваться за счет расходования общественных фондов (бюджетов) [366]. Результатное бюджетирование выражает стремление органов власти акцентировать внимание на том, насколько хорошо учреждения и программы действуют в плане обеспечения населения услугами и продуктами (товарами) [374].

Бюджетирование, ориентированное на результат, безусловно, встроено в систему стратегического планирования, основано на ней и создает условия для ее успешного функционирования.

Стратегический характер БОР отвечает специфике деятельности государственных органов (администраций), так как бюджетирование, осуществляемое органами власти, административными институтами, имеет стратегическую важность [360].

Американский экономист XX века Артур Смитис (Arthur Smithies) [368] отмечал, что «планы по расходам должны обсуждаться в контексте тех целей, которых намечено достигнуть в будущем; окончательные решения по расходам не должны приниматься до того, пока все требования к бюджету не будут рассмотрены» [367, р. 255].

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, связано с переходом на многолетнее (среднесрочное) планирование, в отличие от годового планирования, изначально присущего любому бюджету. Основными причинами изменения горизонта планирования можно считать: 1) необходимость выделения средств из бюджета не только текущего года, но и из бюджетов будущих периодов для достижения некоторых запланированных результатов; 2) невозможность выявления в течение одного финансового года измеримого эффекта от реализации ряда программ, следовательно, невозможность проведения оценки эффективности программы по данным текущего финансового года [43]; 3) повышение эффективности бюджетных решений («ответственные лица, принимая бюджетные решения, вынуждены учитывать их средне- и долгосрочные последствия» [336, с. 146]), большая предсказуемость и устойчивость бюджета.

Существенными требованиями для реализации концепции результатного бюджетирования являются наличие информации о целях и результатах государственных расходов и построение бюджетного процесса в формате использования данной информации для принятия решений о распределении бюджетных средств. При этом крайне важной является программная классификация расходов, которая позволяет при принятии решений сравнивать затраты и выгоды от использования бюджетных средств (на основе группировки расходов по отдельным «простым» услугам или «простым» целям) [363].

Специфика результатного бюджетирования предполагает формулировку, установление плановых показателей и контроль исполнения промежуточных (непосредственных) и конечных результатов использования бюджетных средств. При этом, как отмечает Г. Хатри, возможно установление достаточно точной связи между ресурсами и промежуточными результатами, но не во всех случаях.

В отношении же конечных результатов исследователь достаточно категорично определяет, что «установить заведомо прочную связь между ресурсами и конечными результатами невозможно... тем не менее, эта взаимосвязь крайне важна и должна учитываться в любом бюджетном процессе, по крайней мере, в качественном выражении» [331, с. 189].

Крупнейший исследователь государственного бюджетирования в США Джесси Буркхед (Jesse Burkhead) в своем исследовании «Government Budgeting», опубликованном в 1956 г. (данная книга в течение нескольких десятилетий являлась «библией» по бюджету для студентов, исследователей, практических специалистов), представил описание целей, достижение которых обеспечивается программным бюджетированием (бюджетированием, ориентированным на результат). По его мнению, такое бюджетирование обеспечивает:

– «перекрестную классификацию направлений деятельности государственных структур, что позволяет раскрыть их множественные цели и обеспечить их взаимодействие;

– измерение и сравнение затрат и выпуска (выгод) по программам, исследование возможных компромиссов между ними;

– проектный подход, который означает фактически приблизительную директиву на будущее» [353, р. 6–7].

Признавая уникальность бюджетной ситуации в РФ, наличие собственных исторических традиций и длительного опыта функционирования бюджетных отношений в условиях командно-административной экономики, Правительство РФ приняло решение о переводе бюджетного процесса на принципы БОР, которые были отражены в Концепции реформирования бюджетного процесса, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. [193]. В наиболее общем виде, по мнению М. П. Афанасьева и И. В. Кривогова, «ключевая цель проводимой реформы (*бюджетного процесса*) заключалась в переходе от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами на основе повышения ответственности участников бюджетного процесса и расширения их самостоятельности в рамках среднесрочных ориентиров» [12, с. 151]. По мнению

Л. М.-Б. Богатыревой, такой переход знаменовал собой «внедрение инструментов и процедур финансового менеджмента в бюджетный процесс» [31, с. 50].

Российскими исследователями выработаны различные подходы к содержанию бюджетирования, ориентированного на результат. В соответствии с проведенным М. Н. Соломко изучением подходов российских ученых к трактовке БОР, автор делает вывод о противоречивости указанных подходов и их варьировании от «сведения его (БОР) содержания к одной из функций управления финансами – бюджетному планированию – до отождествления данной модели с системой государственного (муниципального) управления в целом» [291, с. 16].

Бюджетирование, ориентированное на результат, является, как указывают Г. В. Ляпунова, Т. В. Сорокина, Т. В. Файберг и Т. В. Щукина, составной частью реформ в сфере управления государственными расходами (содержание такого рода реформ предусматривает также «совершенствование среднесрочного планирования бюджета, стратегического планирования, повышение эффективности деятельности отраслевых министерств и изменение процедур, относящихся к исполнению бюджета» [309, с. 11]). В соответствии с концепцией финансового обеспечения социально значимого бюджетного сектора региона, разработанной Т. В. Сорокиной, «БОР необходимо рассматривать как метод управления финансами в общественном секторе, основанный на взаимосвязи между бюджетными расходами и достигнутыми результатами» [293, с. 88]. По мнению ученого, перспективной задачей является обеспечение «взаимной согласованности институционального содержания межбюджетных отношений и бюджетирования, ориентированного на результат, как метода функционирования сложной системы – бюджетного процесса» [293, с. 88]. В рамках исследования управления доходами и расходами муниципального образования на основе БОР М. Д. Кленикова предлагает трактовать бюджетирование, ориентированное на результат, как «метод управления доходами и расходами бюджета, обеспечивающий их планирование, формирование и распределение в соответствии с целями, задачами и функциями с учетом ожидаемых непосредственных, общественно значимых результатов» [129, с. 6].

Как отмечает Г. В. Федотова, для системы БОР не характерны определенные стандартизированные методики, процедуры и инструменты; система представляет собой «общие рекомендации и инструкции по формированию и исполнению бюджета» [325, с. 57]. В частности, к такого рода общим рекомендациям следует, по мнению И. Н. Егорычевой, Е. А. Морозовой, О. И. Пилипенко, Е. В. Савенковой, относить необходимость разработки «сбалансированного набора показателей, характеризующих предоставленные услуги и результаты их предоставления, а также взаимосвязь осуществляемой деятельности и ее результатов» [246, с. 114]. Кроме того, как упоминают в своей работе Г. В. Ляпунова, Т. В. Сорокина, Т. В. Файберг и Т. В. Щукина, БОР предполагает разработку соответствующих идеологии результатного бюджетирования критериев «оценки эффективности деятельности структурных подразделений органов исполнительной власти» [309, с. 10].

Исходя из представленных научно-теоретических обобщений, можно констатировать, что системообразующей основой БОР являются институты (субъекты), отвечающие за реализацию указанной идеологии. Представляется необходимым *структурировать действия данных субъектов на различных стадиях бюджетного процесса* в соответствии с идеологией БОР (таблицы 2–4).

Важной составляющей концепции бюджетирования, ориентированного на результат, является временной аспект (фактор времени). Временной аспект концепции БОР, как правило, раскрывается через необходимость разработки среднесрочных финансовых планов, в отличие от затратной модели бюджетного планирования, предполагающей формирование планов (бюджетов) на год. Следовательно, наиболее существенную роль в рамках результатного бюджетирования играют среднесрочные результаты использования бюджетных средств (как отмечает Г. П. Хатри, «организации смогут лучше распределять ресурсы, если будут проанализированы предполагаемые затраты и результаты на несколько лет вперед» [331, с. 186]).

Однако, по нашему мнению, развитие теории бюджетного планирования и концепции БОР в частности требует теоретического обоснования различных по времени результатов использования бюджетных средств (краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных).

Таблица 2 – Основные действия на стадии составления проектов бюджетов, отражающие идеологию бюджетирования, ориентированного на результат

Группа действий	Действия
Общие, базовые действия	Постановка задачи формирования бюджета на основе результатного подхода, определение сроков реализации каждого действия в ходе бюджетного планирования
	Определение принципов формирования бюджета с ориентацией на результат, установление подходов к формированию программ, каждая из которых ориентирована на достижение определенной цели и предполагает получение совокупности результатов
	Внесение изменений в законодательные и нормативные акты, обеспечивающие регулирование процесса формирования бюджетов с позиции ориентации на результат (при необходимости)
	Разработка методических рекомендаций в части формирования бюджетов, включающих в том числе описания видов результатов, порядка формирования государственных и муниципальных программ и пр.
	Определение приоритетов социально-экономического развития территории, целей и результатов, которые должны быть достигнуты за определенный период за счет средств соответствующего бюджета
	Распределение объема бюджетных ресурсов между программами, каждая из которых ориентирована на определенную цель и предполагает достижение совокупности результатов
	Представление плановых показателей программ (включая цели и результаты), проекта бюджета в целом для информирования общественности (включая общественные слушания, размещение в сети Интернет и пр.) в соответствии с принципом открытости
Действия отраслевых органов	Корректировка приоритетов социально-экономического развития (при необходимости) при обосновании большей значимости одного из приоритетов; конкурентная борьба за бюджетное финансирование
	Разработка плановых документов (в том числе государственных и муниципальных программ), в которых цели и плановые результаты социально-экономического развития взаимосвязаны с запрашиваемыми объемами бюджетных средств
	Формирование обоснований, заявок на получение бюджетных средств из бюджетов вышестоящих уровней с целью достижения запланированных результатов
	Формирование государственных (муниципальных) заданий учреждениям и организациям бюджетной сферы, в которых фиксируются объемы различных государственных (муниципальных) услуг и их финансовое обеспечение
	Финансовая экспертиза заявок, запросов различных субъектов (учреждений, организаций бюджетной сферы, органов власти/управления нижестоящих уровней, предприятий и пр.) на получение бюджетных средств (экспертиза обоснованности запроса, соответствия планового результата использования средств запрашиваемым объемам финансирования)
	Финансовая экспертиза программ, разработанных отраслевыми органами власти (управления), с точки зрения определения возможности достижения запланированных результатов при заданном плановом объеме бюджетных средств
	Формирование программного бюджета как совокупности программ, ориентированных на приоритетные цели социально-экономического развития территории

Таблица 3 – Основные действия на стадии исполнения бюджетов, отражающие идеологию бюджетирования, ориентированного на результат

Группа действий	Действия
Действия отраслевых органов, учреждений и организаций	Разработка внутренних документов, регламентирующих процесс получения и использования бюджетных средств (в рамках установленных полномочий)
	Своевременное заключение договоров (контрактов) на поставку продукции, работ, услуг в соответствии с принципом конкуренции, обеспечивающим отбор поставщиков (подрядчиков) по ценовому уровню, параметрам качества, срокам и пр.
	Контроль качества и сроков выполнения договоров (контрактов), возможный отказ от выполнения обязательств при выявленных отклонениях от зафиксированных требований со стороны поставщиков (подрядчиков)
	Контроль текущих показателей использования бюджетных средств по окончании отдельных периодов года (месяцы, кварталы) и степени реализации различных проектов, финансируемых за счет бюджета
	Подготовка предложений о внесении изменений в расходную часть бюджета по своему направлению, например, в случае обоснования нецелесообразности дальнейшего финансирования того или иного проекта, учреждения, мероприятий за счет бюджета или, наоборот, выявленной обоснованной дополнительной потребности в средствах
Действия финансовых органов	Доведение в установленные сроки до распорядителей и получателей средств параметров (данных), определяющих их финансовые возможности на плановый период
	Обеспечение взаимодействия между субъектами, получающими средства из бюджетов, и финансовыми органами на уровне, который обеспечивает минимизацию издержек, сокращение времени передачи информации
	Контроль целевого использования средств, а также, по возможности, контроль степени достижения текущих результатов (в течение финансового года по субъектам, получающим средства бюджетов) и использование полученных данных при предоставлении очередной суммы бюджетных средств
	Контроль исполнения бюджетов в течение финансового года, выявление неиспользуемых остатков средств на счетах бюджетов, обеспечение их временного размещения (например, в банковские депозиты)
	Внесение изменений в проект бюджета с учетом предложений отраслевых органов, а также в связи с изменениями поступлений доходов; вносимые изменения должны обеспечить достижение установленных целей социально-экономического развития и плановых результатов по каждому направлению расходов
	Если бюджет утвержден с дефицитом, на стадии исполнения привлечение источников покрытия дефицита, что также обеспечивает финансирование плановых расходов в полном объеме и содействует достижению результатов
	Реализация мероприятий текущего контроля, выявление фактов нецелевого и неэффективного использования средств, применение мер принуждения к нарушителям с целью исключить вероятность расходования средств и при этом недостижения результатов

Данные результаты логично связаны друг с другом, взаимообусловлены, должны учитываться и быть согласованными при реализации различных решений в области бюджетов (в том числе на стадии бюджетного планирования). Особая

значимость различных по времени результатов в рамках концепции БОР для бюджетного планирования подчеркивается тем, что идеология результатного бюджетирования обуславливает «непрерывный кругооборот: „планирование – выпуск – результат – планирование“» [149, с. 56].

Таблица 4 – Основные действия на стадии подготовки отчетов об исполнении бюджетов, отражающие идеологию бюджетирования, ориентированного на результат

Группа действий	Действия
Действия отраслевых органов и финансовых органов	Оценка эффективности государственных (муниципальных) программ
	Подготовка учреждениями/организациями с последующей проверкой отчетов об исполнении государственных (муниципальных) заданий
	Сопоставление фактических и плановых результатов по отдельным подпрограммам и мероприятиям государственных и муниципальных программ (в аспекте деятельности отдельных органов власти и управления)
	Выявление обоснованных причин, по которым плановые результаты не были достигнуты, а также обстоятельств, обусловивших достижение результатов, превысивших плановые показатели
	Выявление необоснованных причин неэффективного использования бюджетных средств, определение виновных должностных лиц, формирование документальной основы для привлечения к ответственности
	Оценка экономии финансовых ресурсов, которая фактически сложилась по определенному направлению (программе), при достижении плановых результатов в полном объеме или их перевыполнении
	Представление итогов реализации программ с позиции важнейших социально-экономических результатов для информирования общественности (включая общественные слушания, размещение в сети Интернет и пр.) в соответствии с принципом открытости
	Разработка рекомендаций по совершенствованию процессов планирования и исполнения бюджетов, программно-целевого планирования и других направлений деятельности с целью более обоснованного формирования плановых результатов в будущем, их полного обеспечения финансовыми ресурсами и абсолютного достижения
	Разработка предложений по внесению изменений в действующее законодательство с учетом выявленных проблем и недостатков, негативно влияющих на качество реализации результатного подхода (бюджетирования, ориентированного на результат)

В таблицах 5–7 представлены разработанные автором характеристики краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных результатов использования бюджетных средств.

Таблица 5 – Характеристика краткосрочного результата использования бюджетных средств

Стадия	Преимущества	Недостатки
Специфика: устанавливается на очередной финансовый год; является элементом тактического (годового) бюджетного планирования		
1. Планирование (расчет)	Относительная простота расчета, обусловленная наличием необходимой информации и предположением о сохранении (либо предсказуемости) основных параметров социальной, бюджетной сферы и экономики на очередной год; краткосрочные результаты можно измерить и конкретизировать с максимальной достоверностью (по сравнению со среднесрочными и долгосрочными результатами)	Не всегда результат на очередной год согласован с вероятными, желаемыми перспективами развития на более длительный период; краткосрочные результаты определить проще, в связи с этим существует опасность при их формулировке и измерении решать задачи только сегодняшнего дня, не предусматривая те результаты, которые будут «работать» на перспективу
2. Фактическое исполнение (достижение)	Наглядность достижения, возможность оперативной корректировки программы действий при отклонении от установленных на очередной год результатов; «короткий» результат можно легко заменить при планировании на следующий год другим результатом; если имело место неэффективное использование средств и отклонение фактических результатов от плановых по итогам года, провести корректирующие действия, изменить программу, перераспределить средства существенно проще, чем в случае среднесрочных или долгосрочных проектов	Стремление обеспечить достижение результатов по итогам года в некоторых случаях может нанести ущерб среднесрочным и долгосрочным результатам: например, для целей долгосрочного развития целесообразно скорректировать плановые результаты текущего года либо отказаться от некоторых из них, но заинтересованные в краткосрочных результатах субъекты бюджетной сферы не готовы принимать такие решения

Наиболее простыми с точки зрения проектирования, определения плановых значений и возможности достижения на практике являются краткосрочные результаты. Не случайно именно с расчета результатов использования бюджетных средств на короткие периоды чаще всего начинается реализация реформы бюджетной деятельности, получает развитие бюджетирование, ориентированное на результат. Однако краткосрочные результаты не обеспечивают в полном объеме формирования стратегических представлений о будущем, не позволяют оценить перспективные последствия существенных изменений. Наибольшие сложности возникают при попытке объективно установить долгосрочные результаты и сформировать многолетний бюджет (это является непростой задачей, в том числе

и с административной точки зрения [2, с. 67]). В теории и на практике основное внимание сосредотачивается вокруг среднесрочных результатов.

Таблица 6 – Характеристика среднесрочного результата использования бюджетных средств

Стадия	Преимущества	Недостатки
Специфика: устанавливается на период от 3 до 5–7 лет; в некоторых странах, в том числе в России, является частью трехлетнего бюджетного планирования		
1. Планирование (расчет)	Среднесрочный результат объединяет в себе реалистичность и предсказуемость краткосрочных результатов с прогностичностью, перспективностью долгосрочного результата; определяется на основе обоснованных проектировок объемов бюджетов, строится на базе относительно неизменного законодательства	Существует вероятность изменений законодательства и экономической ситуации, объемов и структуры расходных потребностей; на стадии планирования среднесрочные результаты часто (как и долгосрочные) устанавливаются рамочным образом, формально (особенно в ситуации нестабильности экономики), так как основное внимание уделяется планированию краткосрочных результатов
2. Фактическое исполнение (достижение)	В отличие от долгосрочного результата, является более предсказуемым и вероятным с точки зрения достижения; в процессе исполнения бюджетов могут быть приняты оперативные решения, которые за счет корректировки определенных мероприятий способны существенно повысить вероятность достижения результата на среднесрочном интервале. В рамках среднесрочного периода проще осуществлять контроль за деятельностью субъектов, обеспечивающих достижение среднесрочного результата	Возможны существенные отклонения от плановых результатов вследствие колебаний поступлений доходов в бюджет, возникновения различных обстоятельств, вызывающих рост объемов расходов по некоторым направлениям; если среднесрочные результаты были сформулированы формально и условно, то нет объективных предпосылок для качественного контроля за результатами и возможностей для эффективного использования бюджетных средств

Среднесрочные результаты можно оценивать как признак ответственного поведения органов власти и управления, поскольку в данном случае определяются показатели, которые будут достигаться в течение более чем одного года, а это предполагает вероятность любых изменений (сокращения объема доходов, приток/отток населения, экономические и экологические кризисы, изменение политической обстановки). Среднесрочные результаты – это наглядные ориентиры отно-

сительно недалекого будущего; они влияют на общественные настроения, на привлекательность страны для инвестиций.

Таблица 7 – Характеристика долгосрочного результата использования бюджетных средств

Этап	Преимущества	Недостатки
<p>Специфика: устанавливается на длительный период времени, превышающий 5–7 лет; является элементом стратегического бюджетного планирования; обусловлен стратегическими задачами социально-экономического развития</p>		
1. Планирование (расчет)	<p>Позволяет четко сформулировать, конкретизировать желаемое состояние экономики, социальной сферы через значительный промежуток времени; формирует глобальное видение перспектив развития страны, обеспечивает уверенность в будущем (с одной стороны) и создает условия для реализации комплекса подготовительных мероприятий в связи с возможным ухудшением ситуации (с другой стороны)</p>	<p>Сложность расчета, конкретизации в связи с возможностью неоднократного изменения ситуации в долгосрочном периоде, включая изменение приоритетов развития</p>
2. Фактическое исполнение (достижение)	<p>Позволяет обеспечить мобилизацию всех ресурсов бюджета определенного уровня в рамках краткосрочного и среднесрочного периода, а также объединение усилий всех субъектов для реализации установленных приоритетных целей социально-экономического развития</p>	<p>Зависимость от результатов, достигнутых в предыдущие периоды. Фактически достижение долгосрочного результата обеспечивается через последовательное достижение совокупности краткосрочных результатов в каждый год периода, на который установлен долгосрочный результат; если вследствие каких-либо факторов на одном из этапов промежуточный результат не достигнут, создаются препятствия для достижения долгосрочного результата. Сложность исправления ошибок, возникших на предыдущих этапах, вследствие чего долгосрочный результат может быть не достигнут или достигнут не в полной мере</p>

Качественное планирование краткосрочных и среднесрочных результатов с учетом их взаимосвязи позволяет определить контуры развития той или иной сферы, отрасли, предполагающей использование бюджетных средств, на трехлетний или более длительный период (5–7 лет).

Объективное представление о преимуществах, недостатках и взаимосвязи различных по времени результатов позволяет грамотно выстроить бюджетную политику в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат. В частности, совокупность долгосрочных результатов в рамках стратегических целей развития определяет те итоговые значения, которые должны быть достигнуты в каждом направлении (кроме того, собственно планирование в рамках БОР основано на «прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемах бюджетных ресурсов» [62, с. 67]). Представляется аргументированной позиция Е. А. Ермаковой, которая подчеркивает, что «качественное бюджетное планирование расходов на средне- и долгосрочный период обеспечивает взаимосвязь между стратегическими приоритетами государственного развития и тактическими мероприятиями, реализуемыми в текущем бюджетном периоде» [97, с. 159].

Помимо собственно характеристики различных по времени результатов, нуждаются в соответствующем теоретическом обосновании с целью грамотного учета в практике бюджетной деятельности мотивированные и немотивированные причины отклонения фактических (достигнутых) результатов использования бюджетных средств от плановых в меньшую сторону (причины недостижения плановых результатов). Мотивированные (обоснованные) причины связаны с действием объективных факторов и не характеризуют деятельность конкретного субъекта, ответственного за тот или иной результат, в негативном ключе. Немотивированные (необоснованные) причины, наоборот, являются следствием влияния субъективных факторов и характеризуют деятельность субъекта, ответственного за достижение результата, отрицательно. Отнесение причины отклонения конкретного фактического результата от планового результата к группе немотивированных или необоснованных причин в соответствии с идеологией бюджетирования, ориентированного на результат, должно стать основанием для применения мер ответственности, для снижения в будущем объемов выделяемых бюджетных средств и т. п. Поэтому решение вопроса о характере причины недостижения результата в каждом конкретном случае должно проводиться максимально ответственно.

Автором разработана группировка мотивированных и немотивированных причин недостижения плановых результатов использования бюджетных средств (таблица 8).

Таблица 8 – Мотивированные и немотивированные причины недостижения плановых результатов использования бюджетных средств

Мотивированные (обоснованные) причины	Немотивированные (необоснованные) причины
Сокращение объемов бюджетного финансирования по сравнению с утвержденным планом	Разработка и утверждение плановых документов с существенным опозданием по сравнению с утвержденными сроками
Внесение в течение планового периода существенных изменений в бюджетное законодательство, любые нормативно-правовые акты, инструкции, регламенты, на основе которых была проведена работа по проектированию плановых результатов (характер изменений делает невозможным достижение результата на первоначальном уровне)	Принятие решения руководителем министерства, ведомства, учреждения о направлении выделенных средств на расходы, первоначально не утвержденные в смете (плане деятельности), бюджете, без предварительной оценки влияния данного решения на возможность достижения министерством, ведомством, учреждением плановых результатов
Отсутствие или разработка с существенным отклонением по времени нормативных актов, внутренних документов, иных регламентирующих норм, стандартов, требований, на основе которых должна была проводиться работа в течение планового периода	Изменение финансовых и натуральных нормативов деятельности без оценки финансовых последствий и без учета нормативных документов, устанавливающих требования к качеству и объемам государственных и муниципальных услуг
Непредвиденное изменение количества и структуры потребителей определенных услуг	Увеличение в течение года административных расходов бюджета, непринятие мер по оптимизации численности государственных (муниципальных) служащих
Директивное изменение состава и структуры программ, обеспечивающих реализацию целей развития территории (и перераспределение средств между программами), например, вследствие форс-мажорных обстоятельств (геополитических изменений, природных катаклизмов и т. п.)	Несвоевременное принятие или непринятие мер по мобилизации источников покрытия касовых разрывов в бюджете (при необходимости) и (или) использованию средств резервного фонда (при необходимости и наличии возможностей, т. е. достаточном объеме фонда)
Техногенные, природно-климатические, демографические и прочие объективные обстоятельства, которые привели к уничтожению или повреждению объектов бюджетной сферы, к оттоку кадров, обеспечивавших работу учреждений и оказание государственных (муниципальных) услуг, и иным последствиям, обусловившим невозможность достижения планового результата	Длительность процесса заключения договоров на поставку продукции, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, вследствие чего становится невозможным выполнение контрактов в установленные сроки (вследствие субъективных факторов, неэффективной организации данной работы при условии своевременного получения сведений о плановых объемах финансирования). Отсутствие мероприятий по обеспечению экономии средств в ходе проведения конкурсных процедур

Представленные в таблице 8 мотивированные причины недостижения плановых результатов использования бюджетных средств отражают те объективные обстоятельства и тенденции, с которыми могут столкнуться исполнители программ, учреждения, иные субъекты бюджетной сферы. Несмотря на то что точно спрогнозировать место и время возникновения, а также степень влияния данных обстоятельств на процесс планирования и исполнения бюджетов невозможно, не следует воспринимать вероятность их проявления достаточно пассивно. На всех уровнях власти, в структуре программ, смет и планов учреждений необходимо предусматривать финансовые резервы, которые позволят хотя бы частично нивелировать негативное влияние разнообразных факторов на степень достижения результатов.

Касаясь немотивированных причин, отметим, что любое проявление каждой из них должно становиться поводом для серьезного изучения ситуации, принятия мер административного воздействия на должностных лиц, допустивших нарушения.

Утверждение определенного перечня признаваемых мотивированных и немотивированных причин недостижения плановых результатов использования бюджетных средств является тем более важным, что, в соответствии с международным опытом, в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат, внешний контроль (со стороны Министерства финансов, Счетной палаты и т. п.) постепенно заменяется на внутренний (осуществляется самим министерством, через ответственность конкретных исполнителей) [43].

Важной базовой составляющей концепции бюджетирования, ориентированного на результат, помимо временного аспекта, является принцип конкурентного распределения бюджетных средств, определяющий возможность достижения существенных социально-экономических результатов. Предполагается, что бюджетные средства должны направляться в соответствии с приоритетами социально-экономического развития в те отрасли, программы, учреждения, которые, по сравнению с другими, представляют большую значимость для перспективного развития страны в целом, отдельных территорий, демонстрируют наибольшую способ-

ность эффективно использовать выделяемые бюджетные средства, т. е. являются в плане результатов более конкурентоспособными.

Необходимость конкуренции за право получения и использования бюджетных средств обусловлена следующими существенными факторами:

- бюджетные средства направляются на финансовое обеспечение государственных и муниципальных услуг, выполнение работ, которые являются важным направлением деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и качество которых фактически отражает качество деятельности властных институтов;

- объем бюджетных средств всегда ограничен, следовательно, присутствует заинтересованность в том, чтобы на основе конкурентного отбора выявить субъектов, которые способны оказать услуги, выполнить работы качественно и за меньшую цену;

- конкуренция позволяет обеспечить доступ на рынок государственных и муниципальных услуг новых, ранее неизвестных участников, которые могут оказывать услуги, выполнять работы более качественно, способами, более удобными для населения, юридических лиц, предпринимателей;

- конкуренция позволяет обеспечить достижение необходимых результатов использования бюджетных средств по соответствующим отраслям, а на этой основе – реализацию приоритетов социально-экономического развития.

Конкуренция за бюджетные средства, безусловно, обладает существенными особенностями и проявляется в различных видах. Нами предлагается выделять следующие виды бюджетной конкуренции:

- между приоритетами социально-экономического развития (программами);
- между различными услугами, направленными на достижение смежных результатов в одной и той же области;
- между учреждениями, оказывающими одни и те же услуги;
- между способами достижения результата в рамках одной программы или внутри одного учреждения.

Характеристики названных видов конкуренции представлены в таблице 9.

Таблица 9 – Виды конкуренции, характерные для концепции бюджетирования, ориентированного на результат

Вид конкуренции	Характеристика
<p>Между приоритетами социально-экономического развития (программами)</p>	<p>Предполагает проведение конкурентного отбора на стадии формирования перспективных приоритетов социально-экономического развития; рассматриваются различные варианты приоритетов, желательные сроки их реализации, способы достижения; выбор осуществляется на основе прогнозов среднесрочных и долгосрочных рисков, мнения общественности, субъектов бизнеса и пр.</p> <p><i>Положительный эффект от конкуренции:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – возможность отбора важных и актуальных для конкретного этапа приоритетов социально-экономического развития; – за счет концентрации ресурсов на приоритетных направлениях создание предпосылок для бюджетной экономии путем исключения финансирования направлений, не прошедших отбор; – открытая конкуренция между приоритетами развития с участием общественности, повышающая доверие населения к власти и степень сотрудничества между ними; – создание предпосылок для включения в состав приоритетов различных вопросов, имеющих специфический территориальный характер, прошедших отбор и поддержанных населением
<p>Между различными услугами, которые могут быть оказаны за счет бюджетных средств</p>	<p>На основании конкурентного отбора определяется перечень необходимых для населения и иных субъектов государственных и муниципальных услуг, устанавливаются требования к качеству, рассчитываются объемы предоставления в соответствующем периоде; отбор тех услуг, которые будут оказываться за счет средств бюджетов, базируется на ранее определенных приоритетах социально-экономического развития.</p> <p><i>Положительный эффект от конкуренции:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – разнообразие спектра государственных и муниципальных услуг, учет интересов различных категорий населения; – возможность решения различных проблем, существующих на территории; – оперативная реакция на внешние и внутренние изменения путем заказа «новых» услуг и отказа от финансирования «старых»; – создание предпосылок для появления новых учреждений социальной сферы, а также новых сегментов, областей, профилей, заинтересованных в оказании тех или иных услуг за счет финансирования из бюджетов

Продолжение таблицы 9

Вид конкуренции	Характеристика
<p>Между учреждениями, оказывающими одни и те же услуги, подрядчиками, поставщиками</p>	<p>Благодаря наличию достаточного числа государственных и муниципальных учреждений существует возможность отбора тех из них, кто может оказывать услуги наиболее качественно при обеспечении возможности снижения цены; на основе законодательства о поставках продукции, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд ведется работа по отбору поставщиков, способных поставить товары, подрядчиков, способных выполнить работы, оказать услуги по наименьшей цене при соблюдении параметров качества.</p> <p><i>Положительный эффект от конкуренции:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечивается возможность оказания услуг, выполнения работ по более низкой цене за счет конкуренции подрядчиков, а также государственных и муниципальных учреждений; – конкуренция приводит к совершенствованию внутренней структуры учреждений, улучшению кадровой обеспеченности, повышению квалификации персонала, оптимизации режима работы, высокой обеспеченности необходимым оборудованием с целью наиболее качественного и профессионального оказания услуги в удобное для потребителей время; – учреждение, подрядчик заинтересованы в эффективном использовании средств, выделяемых из бюджета, что предполагает построение всех финансовых процессов исходя из требований результатных технологий; – в процессе деятельности учреждение, подрядчик заинтересованы в объективном исследовании мнения потребителей о качестве услуг, о работе учреждения в целом, поскольку это является одним из факторов, обуславливающих в дальнейшем увеличение бюджетного финансирования; обеспечивается взаимодействие с потребителями, что способствует решению существующих проблем
<p>Между способами достижения результата в рамках одной программы или внутри одного учреждения</p>	<p>Предполагает возможность выбора наиболее оптимального способа достижения результата (оказания услуги, выполнения работы), который позволит сохранить в неизменном виде базовые требования к объему, качеству и т. п., при этом обеспечит минимизацию иных издержек (например, расходы на персонал, на средства связи, время необходимое для оказания услуги и пр.).</p> <p><i>Положительный эффект от конкуренции:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечивается возможность экономии ресурсов, так как при прочих равных условиях (соблюдении стандартов качества и т. п.) в конкурентной борьбе выигрывает тот способ достижения результата, который требует меньших финансовых затрат; – создаются условия для проведения детальных исследований с целью поиска путей дальнейшего совершенствования технологий, способов оказания услуг; это приводит в перспективе к переходу на инновационные технологии, более активному и масштабному использованию электронных ресурсов для оказания услуг, повышению обеспеченности новыми технологиями и оборудованием; – в процессе выбора наилучшего способа достижения результата на среднесрочном и (или) долгосрочном интервале формируется основа для проведения масштабных реформ, в ходе которых устаревшие технологии будут заменяться на более передовые

Особенностью конкуренции за бюджетные средства является ее административное стимулирование. Именно органы власти и управления реализуют комплекс мероприятий, направленных на расширение спектра возможных участников процесса выполнения работ, оказания услуг, который обеспечивается средствами бюджетов (в рамках реформы бюджетного процесса, как отмечает М. Н. Соломко, важна интеграция порядка конкурсного распределения бюджетных ассигнований в цикл бюджетного планирования [292, с. 165]). Для этого на всех уровнях власти и управления разрабатываются соответствующие нормативно-правовые акты, организуется отбор лучших учреждений, поставщиков, подрядчиков на основе совокупности установленных критериев, применяются иные механизмы стимулирования конкуренции.

Существенную роль в обеспечении реальной конкуренции за бюджетные средства играют потребители государственных и муниципальных услуг, прежде всего население. Обеспечивая обратную связь с институтами власти (посредством различных опросов, ресурсов сети Интернет и т. п.), население предоставляет государственным и муниципальным органам власти и управления сведения о качестве услуг в конкретных учреждениях, о существующих недостатках в их деятельности.

Кроме того, граждане могут «голосовать ногами», т. е. демонстрировать повышенный спрос на услуги, оказываемые отдельными учреждениями, пользующимися наибольшим доверием у населения. Особенностью влияния граждан на конкуренцию в бюджетном секторе является высокая доля субъективизма при формировании мнения о том или ином учреждении, отсутствие знаний о специфических объективных причинах различных ситуаций, которые могут влиять на качество и объем предоставляемых услуг.

Проведенное исследование предпосылок возникновения, содержания и специфики концепции бюджетирования, ориентированного на результат, а также выдвижение и обоснование авторских положений в этой области позволяют сформулировать следующие выводы:

– бюджетирование, ориентированное на результат (результатное бюджетирование), является фундаментальной основой бюджетного процесса на современном этапе, затрагивает все стадии бюджетного процесса, на каждой из которых проявляется определенная совокупность специфических действий участвующих субъектов;

– в качестве теоретической платформы бюджетного планирования бюджетирование, ориентированное на результат, предполагает идентификацию временного аспекта в формате различных по времени результатов использования бюджетных средств и уточнение мотивированных и немотивированных причин недостижения плановых результатов использования бюджетных средств;

– повышение качества бюджетного планирования на основе идеологии результатного бюджетирования базируется на активизации конкуренции за бюджетные средства.

1.3 Концепции открытого государства и прозрачности в бюджетной сфере как фундамент инновационных методов в бюджетном планировании

Трансформация подходов к методологии бюджетного планирования в контексте результатного бюджетирования предполагает внедрение в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления новых идеологических концепций. К подобным концепциям, на наш взгляд, относится идеология открытого государства, обеспечивающая, в свою очередь, идеологию открытого бюджета, бюджетной прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере. Вопросы развития подходов к результатному бюджетированию во многом зависят от «продуктивного диалога общественности и государственной власти... в условиях бюджетирования по результатам такое понятие, как „прозрачность“ в деятельности органов государственной власти, предусматривает повышение доверия граждан

к правительству, реализацию принципа создания новых ценностей, устойчивость стандарта и структуры расходов бюджета» [38, с. 47].

Основоположниками идеологии открытого государства можно считать философов XX века Анри Бергсона и Карла Поппера, предложивших и обосновавших идею открытого общества. Собственно данный термин ввел в своей работе А. Бергсон («Два источника морали и религии», 1927 г.), хотя природа открытого общества основывалась им на религиозном базисе (при этом, по мнению исследователей, открытое общество А. Бергсон рассматривал как будущий результат относительно осознанной и свободной деятельности людей [240, с. 126]). Развитие (и критическое осмысление) понятие «открытое общество» получило в работе К. Поппера, который, в частности, отмечает, что «открытое общество... представляет собой общество, в котором люди (в значительной степени) научились... основывать свои решения на совместном обсуждении и возможностях собственного интеллекта» [252, с. 251]. В открытом обществе люди рассматривают социальные институты как установления, которые создаются и изменяются самими людьми для устройства и совместной жизни... люди при этом могут мыслить и действовать, исходя из рационального взгляда на социальные институты [14, с. 44].

Одно из первых значительных определений понятия «открытое государство» было сформулировано в докладе герцога Ланкастера в Парламенте Великобритании в 1993 г. «Открытое государство – это часть эффективной демократии. Граждане должны иметь адекватный доступ к информации и анализу, на которых базируется деятельность государства. Министры и государственные служащие обязаны разъяснять общественности политику, решения и действия. Тем не менее правительства должны хранить определенные секреты и обязаны защищать частную жизнь тех, кем они управляют» [362].

В соответствии с Декларацией Партнерства открытых правительств (Open Government Partnership), созданного в 2011 г., «люди по всему миру требуют большей открытости от государства. Они призывают к большему участию граждан в публичных отношениях, ищут пути к тому, чтобы сделать их государства более открытыми, подотчетными и эффективными» [80]. В полномасштабном

«путеводителе» по всем сферам функционирования открытого государства «Open Government Guide» [361] указанная международная организация в качестве важнейшей области открытости государства называет бюджет.

Собственно «*открытое государство*», по мнению О. В. Афанасьевой, «есть демократическая республика, основанная на транспарентности и подотчетности органов власти, которые обеспечиваются гарантированным доступом граждан к официальной информации и гарантированной доступностью социально значимой информации» [13, с. 178]. Поскольку публичная власть реализуется через определенную совокупность государственных институтов (корпораций), публичная открытость государственной власти должна рассматриваться в четырех аспектах [13, с. 180]:

- информационно-управленческая открытость (открытость властных структур для информации о состоянии управляемого сообщества);
- кадровая открытость (открытость властной корпорации для вхождения в нее представителей и выходцев из различных социальных слоев и групп);
- гражданско-политическая открытость (открытость политической власти для участия в ней граждан);
- информационно-политическая открытость (открытость и доступность для управляемых информации о деятельности управляющих).

Под информационной *прозрачностью (транспарентностью)* в процессе государственного (муниципального) управления М. Ю. Ивонин и Ю. П. Ивонин понимают «степень полноты прагматически значимых сведений, которыми располагают субъект и объект государственного управления» [110, с. 89]. В контексте вопроса открытости бюджетного процесса на уровне государства особое значение имеет транспарентность субъекта, при которой как государство, так и граждане обладают достаточным количеством информации для осуществления политического контроля над деятельностью государственного аппарата (субъекта).

Транспарентность субъекта государственного управления может быть внутренней и внешней. При внутренней транспарентности субъекта «информация о государственном аппарате создается самими агентами власти и используется

в их целях» [110, с. 90]. При внешней транспарентности «информация о государственном аппарате становится доступной гражданам либо в результате собственных аналитических усилий гражданского общества, либо предоставления государственных информационных ресурсов населению самими агентами государственного управления» [110, с. 90].

Внешняя транспарентность субъекта, по мнению указанных авторов, реализуется в своем развитом состоянии только на фоне демократического режима информационного управления, означающего самостоятельное определение гражданами своей реакции на действия властей. Также М. Ю. Ивонин и Ю. П. Ивонин признают, что термин «транспарентность» содержательно может дублироваться такими терминами, как «открытость» и «гласность» [110, с. 91].

О. В. Афанасьева отмечает, что содержание понятия «транспарентность» необходимо раскрывать с одновременным использованием таких терминов, как «прозрачность», «понятность», «предсказуемость» [13, с. 182]; при этом транспарентность и подотчетность выступают в качестве целей и критериев институционализации публичной открытости государства в конце XX – начале XXI века (формирование нового политического института – общего доступа к официальной информации – началось в развитых странах с 1960–1970-х годов).

Как следует из представленных выше подходов, одной из составляющих функционирования открытого государства следует считать прозрачность и подотчетность в бюджетной сфере.

Вопросы теории и практической реализации принципов прозрачности в бюджетной сфере (бюджетно-финансовой прозрачности, прозрачности бюджета и т. п.) с 1990-х годов по настоящее время раскрываются в фундаментальных документах таких международных организаций, как МВФ, ОЭСР, GIFT (Global Initiative for Fiscal Transparency) и др.

Под понятием «прозрачность» Международный валютный фонд предлагает понимать «открытость для широкой общественности информации о структуре и функциях органов власти, задачах налогово-бюджетной политики, отчетных и прогнозируемых данных о финансах общественного сектора» (цит. по: [67, с. 99]).

Организация экономического сотрудничества и развития определяет прозрачность как «полное раскрытие всей важной бюджетной информации, осуществляемое своевременно и систематически» (цит. по: [67, с. 99]).

В Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (Международный валютный фонд, 2007 г.) [140; 274] регламентированы вопросы четкости функций и обязанностей органов государственного управления, открытости бюджетных процессов, доступности информации для общественности и гарантий достоверности. Особый акцент сделан на том, что показатели налогово-бюджетной политики, налогово-бюджетные правила должны быть четко сформулированы и разъяснены; все основные меры в области расходов и доходов, их вклад в достижение целей государственной политики, текущее и будущее воздействие на бюджет, а также более общие экономические последствия должны быть детально описаны и представлены общественности. Уточняется, что форма представления налогово-бюджетной информации должна облегчать анализ политики и способствовать подотчетности, а одновременно с годовым бюджетом нужно готовить и широко распространять простое сводное пособие по бюджету.

В документе Организации экономического сотрудничества и развития бюджет рассматривается как важнейший документ, в котором излагается финансовая политика правительства, который гармонизирует стратегические задачи и предусматривает способы их конкретного исполнения. ОЭСР обращает особое внимание на то, что все бюджетно-финансовые отчеты должны быть доступны для общественности, а также на обязанность финансового органа государства «активно развивать понимание бюджетного процесса у отдельных граждан и неправительственных организаций» [236].

Прозрачности бюджетной политики, вовлечению общественности и подотчетности в глобальном масштабе [81] содействует с 2010 г. совокупность международных организаций в формате *Глобальной инициативы по обеспечению бюджетно-финансовой прозрачности* (прозрачности в бюджетно-налоговой сфере) – GIFT [65; 66; 77]. В рамках ключевых принципов прозрачности, участия и подот-

четности регламентируется право каждого запрашивать, получать и распространять информацию о бюджетно-налоговой политике; обязанность государственных органов предоставлять общественности качественную финансовую и нефинансовую информацию о предыдущей, текущей и прогнозируемой деятельности в бюджетно-налоговой сфере, о ее эффективности, бюджетных рисках и государственных активах и пассивах; также особо подчеркивается право и реальная возможность граждан непосредственно участвовать в публичных обсуждениях и дискуссиях по вопросам формирования и осуществления бюджетно-налоговой политики.

В соответствии с совокупностью положений, регламентирующих принципы и подходы к обеспечению прозрачности (открытости) в бюджетной сфере, в мире и в отдельных государствах развивается практика измерения/оценки открытости (количественной и качественной). Количественная оценка предполагает измерение тех или иных инициатив открытости в баллах (наиболее известным вариантом подобной оценки является измерение Индекса открытости бюджета по странам – Open Budget Index). Качественная оценка означает описание соблюдения определенных правил и процедур [11; 67] (например, в формате Докладов о соблюдении стандартов и кодексов [275, с. 127]; указанные доклады готовятся, в частности, на основе Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере).

В связи с тем что стремление к открытости и прозрачности в бюджетной сфере в современных условиях является важнейшей частью государственной политики правительств различных стран мира, в финансовой науке и практике сформировалось понятие *«открытый бюджет»*. «Открытый бюджет – это государственная политика, направленная на формирование доступной для понимания гражданами информации о бюджетах разного уровня, а также идеология представителей государственной и местной власти по вовлечению граждан в процесс формирования доходной части бюджета и определения приоритетных направлений расходования бюджетных средств» [48, с. 117].

Одним из наиболее действенных инструментов вовлечения граждан в бюджетную деятельность органов государственной власти в рамках бюджетной от-

крытости является практика партисипаторного бюджетирования. Интеграция партисипаторного бюджетирования в политику бюджетной открытости рассматривается как один из ключевых трендов развития партисипаторного бюджетирования на современном этапе [61, с. 122].

Практика партисипаторного бюджетирования зародилась в 1980-е годы в Бразилии (хотя есть исследования, указывающие на то, что первые «звонки» или призывы к обеспечению общественного участия в распределении ресурсов относятся к началу XX века (см., например: [354])). Первый признанный современный опыт применения партисипаторного бюджетирования имел место в муниципалитете Порту Аллегри, столице штата Рио Гранде ду Сул (Rio Grande do Sul). В первые два года – 1988 и 1989 гг. – в процедурах партисипаторного бюджетирования в Порту Аллегри приняли участие менее 1 000 чел.; к 1992 г. количество участников только по данному муниципалитету возросло до 8 000 чел. [370].

На втором этапе внедрения партисипаторного бюджетирования в Бразилии (1997–2000 гг.) уже более 140 муниципалитетов начали внедрять указанную практику, хотя и с существенными расхождениями.

Третий этап начинается после 2000-х годов, когда эксперименты в области партисипаторного бюджетирования проводятся за пределами Бразилии и оно признается эффективной практикой. На четвертом этапе (начинается в 2007–2008 гг.) возникают профессиональные сообщества в области партисипаторного бюджетирования [79, с. 6–7]. К этому же периоду относятся первые опыты внедрения партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации в формате Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка, впоследствии дополненной программами «Народный бюджет», «Народная инициатива», а также проектами партисипаторного бюджетирования Европейского университета в Санкт-Петербурге и др. [370].

В масштабном исследовании, посвященном 30-летию партисипаторного бюджетирования (2018 г.), процесс его распространения в мире назван беспрецедентным. В своем развитии партисипаторное бюджетирование прошло путь от локальной единичной практики на юге Бразилии к полномасштабному всемирному

тренду: к 2018 г., по разным оценкам, в мире насчитывалось от 7 059 до 7 671 примера применения практик партисипаторного бюджетирования [356]. Особенностью современного этапа развития является «интеграция практик партисипаторного бюджетирования в более сложные и комплексные системы гражданского вовлечения» [79, с. 6–7].

В таблице 10 представлены трактовки понятия «партисипаторное бюджетирование», предложенные зарубежными исследователями этого вопроса.

Таблица 10 – Определения понятия «партисипаторное бюджетирование» в зарубежных источниках

Автор	Определение
B. Wampler	Партисипаторное бюджетирование – это процесс принятия решений, благодаря которому граждане обсуждают и договариваются по поводу распределения общественных ресурсов [370], а также напрямую вовлечены в процесс принятия политических решений [371]
H. R. Gilman	Партисипаторное бюджетирование дает возможность гражданам осознавать (понимать) общественные потребности, сотрудничать с выборными официальными лицами по бюджетным предложениям и голосовать, где и как расходовать публичные ресурсы (фонды) [355]
S. Malena, M. Khallaf	Партисипаторное бюджетирование – это процесс, посредством которого граждане напрямую участвуют в распределении определенной части... бюджета; оно преследует цель вовлечь граждан в принятие решений по вопросу распределения публичных ресурсов [359]

Российские исследователи уточняют, что «партисипаторное бюджетирование – практика... предполагающая участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств» [48, с. 118]. Указанная практика основана на совокупности таких критериев, как: обсуждение бюджетных вопросов, участие представителей местной власти, серийный процесс реализации, публичное общественное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности [48, с. 118] (в несколько ином переводе указанные критерии представлены в работе Д. Аллегретти с соавторами [9]).

При этом, как отмечают ученые, представляющие Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ, понятие «инициативное

бюджетирование», также широко применяемое в практике бюджетной деятельности в нашей стране, следует рассматривать как одну из версий партисипаторного бюджетирования или первый этап развития партисипаторного бюджетирования в РФ [50, с. 105]. Под инициативным бюджетированием¹ предлагается понимать «совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов» [48, с. 118].

Реализация практики партисипаторного бюджетирования предполагает два основных направления [370]. В рамках первого из них внимание сосредотачивается на конкретных, прикладных проектах, вызывающих интерес населения (от мощения улиц до создания центров дневного пребывания). В рамках второго направления акцент делается на общих трендах политики расходования бюджетных средств (общих трендах).

Ключевыми преимуществами практики партисипаторного бюджетирования являются: возможность реального влияния граждан на общественные решения; обеспечение понимания гражданами бюджетной ситуации и формирование более реалистичных ожиданий; выбор более реалистичных и достижимых целей использования средств; формирование более реалистичных и точных бюджетов; эффективное распределение ресурсов; развитие гражданского общества и демократии [359; 369]. Следует также отметить, что практика партисипаторного бюджетирования имеет ряд недостатков, среди которых: необходимость временных и прочих усилий как со стороны граждан, так и со стороны государственных органов на начальной стадии внедрения; возможность отсутствия заинтересованности правительств в вовлечении населения / гражданского общества в бюджетный процесс; риск манипулирования бюджетами и распределения ресурсов с целью достижения личной выгоды участников; отсутствие необходимых знаний и информации для

¹ Для целей настоящего исследования понятия «партисипаторное бюджетирование» и «инициативное бюджетирование» будут рассматриваться как синонимы.

обеспечения качественного общественного участия; значительные финансовые затраты, потеря времени и иные издержки [359; 369].

В качестве одного из направлений (практик) партисипаторного (инициативного) бюджетирования, на наш взгляд, следует рассматривать *участие граждан в определении плановых результатов использования бюджетных средств и контроле за их достижением*.

В таблице 11 представлены факторы, определяющие необходимость участия населения в установлении плановых результатов использования бюджетных средств и контроле за их достижением.

Для обеспечения действительно качественной работы по исследованию мнения граждан в плане ожидаемых результатов развития, приоритетных направлений использования средств бюджетов данная деятельность должна быть определенным образом организована.

В структуре органов власти и управления выделяются особые подразделения или отдельные специалисты, которые систематически организуют встречи с общественностью, проводят опросы, обобщают представленные мнения и направляют их в соответствующие министерства, ведомства, комитеты для возможного учета при планировании бюджета.

Контроль со стороны населения за достижением плановых результатов как часть общественного контроля дополняет комплекс мероприятий, проводимых на постоянной основе подразделениями органов власти и управления, контрольными органами в структуре законодательных и представительных органов и иными официальными органами контроля. В результате мероприятий общественного контроля формируется информационная база, которая может быть использована и официальными структурами для принятия решений о степени достижения плановых результатов и эффективности использования средств.

Привлечение граждан к процессам установления плановых результатов использования бюджетных средств и контроля за достижением результатов предопределяет возможность возникновения положительных бюджетных и внебюджетных эффектов (рисунки 1, 2).

Таблица 11 – Факторы, определяющие необходимость участия населения в установлении плановых результатов использования бюджетных средств и контроле за их достижением

Определение плановых результатов	Контроль за достижением плановых результатов
Население конкретных территорий заинтересовано в решении существующих проблем, оказывающих негативное влияние на уровень, качество жизни	Расширяются временные горизонты контрольных мероприятий (контроль со стороны граждан не зависит от графика работы контрольных институтов в структуре органов власти и управления)
Граждане обладают сведениями о различных «узких» проблемах, специфических обстоятельствах, которые в большинстве случаев не могут быть напрямую выявлены в ходе различных действий органов власти и управления	Общественная поддержка, которая обеспечивается наблюдателям (проверяющим) со стороны населения, позволяет эффективно противодействовать субъектам, нарушающим законодательство, создающим препятствия для проведения мероприятий общественного контроля
Разные группы населения могут иметь различное мнение по поводу перспектив развития территорий, рациональных новаций в тех или иных сферах, что создает конкуренцию идей, мнений, повышает качество работы по проектированию целей и результатов развития	Большая свобода и меньшая формализация в наблюдении за теми или иными процессами, которая характерна для общественного контроля, позволяет получать необходимые сведения в более сжатые сроки и, достаточно часто, более достоверные, чем при официальных контрольных мероприятиях
Изучение мнения населения позволяет прогнозировать необходимость осуществления в долгосрочной перспективе определенных реформ, следовательно, в настоящее время органы власти (управления) могут начать подготовку к ним, т. е. предусмотреть соответствующие решения и результаты в программах и бюджетах	В течение определенного периода общественные наблюдатели могут отслеживать те или иные процессы, проекты неоднократно; это позволяет повысить периодичность мероприятий контроля, создать обстановку постоянного наблюдения, что должно способствовать сокращению количества и сумм нарушений
Граждане могут принимать активное участие в различных мероприятиях, оказывать содействие в привлечении средств в бюджеты (например, за счет самообложения), что позволит повысить значения плановых результатов и (или) ввести новые формулировки результатов	Минимальные затраты бюджета на организацию и проведение контрольных мероприятий, разовые небольшие вложения в обработку информации, поступающей от населения, окупаются получаемыми сведениями

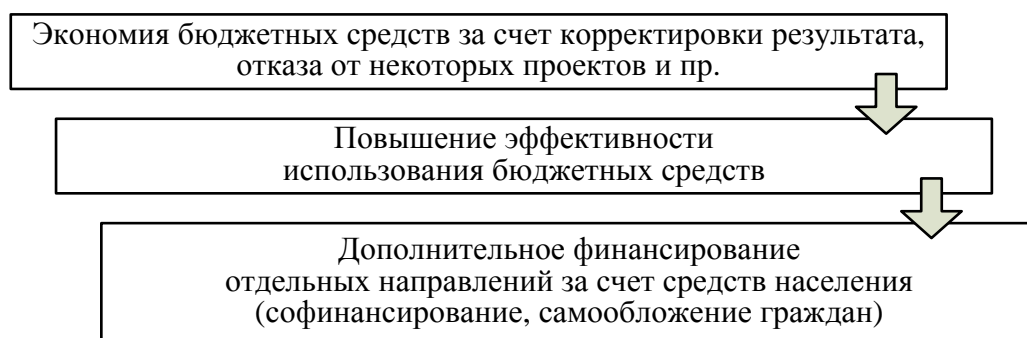


Рисунок 1 – Положительные бюджетные эффекты от участия населения в определении плановых результатов использования бюджетных средств и контроле за их достижением

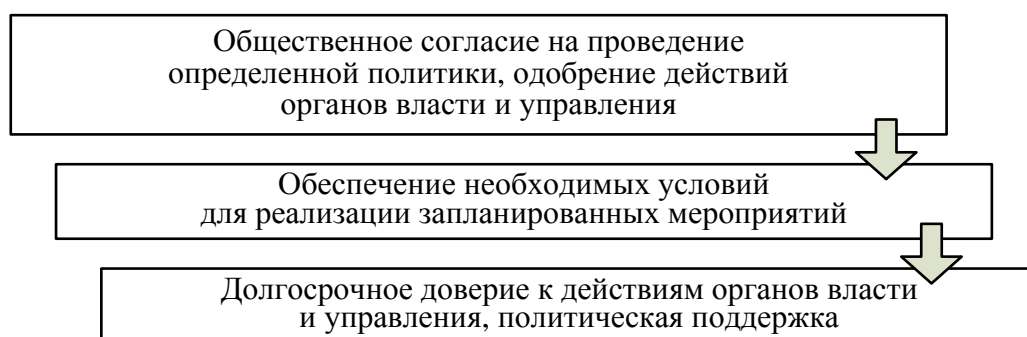


Рисунок 2 – Положительные нефинансовые (внебюджетные) эффекты от участия населения в определении плановых результатов использования бюджетных средств и контроле за их достижением

Обратим внимание на то, что два из трех приведенных на рисунке 1 положительных бюджетных эффектов являются типичными для бюджетной политики, основанной на результатном подходе. Если граждане принимают активное участие в процессе определения результатов использования средств, реализуя таким образом свое видение собственного будущего и будущего страны в целом, а также участвуют в контрольных мероприятиях в плане оценки степени достижения результата, то они самым непосредственным образом способствуют реализации государственной бюджетной политики.

Возможность дополнительного привлечения средств за счет, например, самообложения граждан, которую также можно рассматривать как положительный бюджетный эффект, является достаточно специфическим преимуществом, для ре-

ализации которого следует приложить серьезные нормотворческие усилия, чтобы гарантировать соблюдение законности, добровольности, а также обеспечить последующее целевое использование средств. Тем не менее это будет свидетельствовать о готовности граждан личными средствами способствовать реализации приоритетных целей и задач; если население активно участвует в определении целей развития и результатов использования средств, оно будет более мотивировано к передаче части личных средств на общие цели.

Отличительной особенностью нефинансовых (внебюджетных) эффектов, связанных с участием граждан в рассматриваемых процессах, является то, что ни один из них не может рассматриваться как гарантированный в конкретной ситуации, а также то, что ни один из них нельзя измерить и представить в количественном выражении. Кроме того, нужно понимать, что даже если какой-либо из эффектов данной группы будет иметь место, его нельзя будет напрямую связать с работой граждан по проектированию и контролю за результатами в конкретной области; также не следует ожидать сохранения эффекта в течение требуемого времени (точнее, время сохранения эффекта нельзя определить достаточно достоверно).

Если рассматривать два процесса – участие граждан в проектировании результатов использования бюджетных средств и выполнение гражданами контрольных функций в ходе реализации различных проектов, мероприятий, а также по их завершении, – то более важным представляется формализовать процесс вовлечения граждан в работу контрольного характера. Это связано с тем, что на основании информации, поступающей от населения, могут быть приняты самые серьезные меры, включая инициирование дополнительных проверок, возбуждение уголовных дел, наложение административных взысканий и пр. Поэтому органы власти и управления должны отработать способы получения от населения сведений, содержащих информацию о нарушениях, причем крайне важно уделить самое пристальное внимание формализованным доказательствам (в качестве которых могут выступать видеозаписи, документы и пр.).

Таблица 12 – Существенные проблемы (ограничения), связанные с привлечением граждан к процессу определения плановых результатов использования бюджетных средств и к контролю за их достижением

Группа проблем (ограничений)	Проблемы (ограничения)
Организационные	Сложность подбора помещения для проведения встреч с гражданами вследствие неопределенного количества желающих прийти на данное мероприятие
	Вероятность отклонения от установленных регламентов проведения встреч с гражданами вследствие неопределенности по количеству возможных вопросов
	Необходимость постоянного сопровождения интернет-сайтов, телефонных линий для обеспечения контактов с гражданами
	Длительность обработки входящей информации от граждан ввиду различного качества, формы, времени поступления предоставляемых данных, сведений, документов
	Необходимость и трудоемкость подготовки мотивированных ответов на поступающие запросы (если это предусмотрено)
Финансовые (бюджетные)	Необходимость регулярного включения в расходы бюджетов затрат на совокупность мероприятий, связанных с участием населения в определении результатов и контроле за результатами
	Возможность отклонений от установленных сроков осуществления мероприятий в процессе рассмотрения и утверждения бюджетов, а также отчетности по исполнению бюджетов
	«Распыление» бюджетных средств по множеству направлений, поддержанных разными группами населения; неоправданная множественность видов расходов (особенно в условиях кризиса)
	Размер дефицита бюджета, превышающий возможный (при меньшем учете позиции населения) уровень
Содержательные и психологические	Непрофессиональные выводы отдельных граждан или объединений граждан, эмоциональность, необъективность, ограниченность
	Невозможность отреагировать на все запросы населения ввиду ограниченности бюджетных средств, что вызывает недоумение, жалобы со стороны граждан, в том числе в вышестоящие органы
	Нежелание принимать острые, серьезные решения, вызывающие протесты со стороны граждан, даже если такие решения обусловлены объективными факторами, общими интересами территории на перспективу
	Подмена реальной работы с населением формально организуемыми процедурами
Политические	Использование предлагаемого формата работы с гражданами различными политическими силами, в том числе для создания определенного уровня нестабильности
	Затягивание с принятием необходимых решений руководителями территорий и должностными лицами, что негативно влияет на имидж и репутацию органов власти (управления)
	Низкая активность населения при проведении широкого спектра мероприятий, организуемых институтами власти, включая выборные мероприятия

Несмотря на всю важность и значимость активной работы с населением при отборе приоритетов социально-экономического развития и в ходе оценки степени достижения результатов, контроля за эффективностью использования средств, надо понимать, что эта работа неизбежно будет сталкиваться с рядом существенных проблем (ограничений). Причем если некоторые из них можно определенным образом измерять, а следовательно, прогнозировать и предотвращать, то другая часть (например, ограничения психологического характера) объективному измерению и прогнозированию практически не поддается. В таблице 12 представлены наиболее существенные проблемы или ограничения.

Учитывая наличие описанных проблем (ограничений) построение эффективного взаимодействия с населением должно предполагать реализацию некоторых существенных рекомендаций (рисунок 3).

Отбор граждан, обладающих специальными знаниями в соответствующих сферах	Взаимодействие с общественными организациями, имеющими вес и авторитет среди граждан
<i>Рекомендации</i>	
Последовательность, преемственность, отказ от единичных акций в пользу регулярных периодических мероприятий	Полная открытость информации, своевременная реакция на сведения, поступающие от граждан

Рисунок 3 – Рекомендации по совершенствованию практики взаимодействия с населением в плане определения результатов использования бюджетных средств и контроля за их достижением

Как указано на рисунке 3, важное значение имеет отбор профессионально подготовленных специалистов из различных слоев и групп населения, которые привнесут в работу по проектированию результатов и контролю за их достижением свой профессиональный опыт (что положительно отразится на качестве и итогах работы). Открытость информации, взаимодействие с общественными организациями, кроме всего прочего, также должны оказать положительное влияние на характер и итоги работы.



Рисунок 4 – Теоретическая платформа исследования бюджетного планирования

Таким образом, необходимо констатировать, что активное внедрение идеологии открытости и прозрачности в бюджетной сфере в различных формах ее проявления предопределяет трансформацию подходов к современному построению бюджетного планирования. Это в большей степени проявляется во внедрении новаций, позволяющих привлекать к данному процессу субъектов, ранее не имевших возможности влиять на содержание параметров бюджета, через практику партисипаторного бюджетирования, которая, в свою очередь, основана на концептуальных научных идеях открытого государства.

Обобщая итоги исследования, проведенного в главе 1, представим в систематизированном виде положения, характеризующие теоретическую платформу (теоретический базис) исследования бюджетного планирования (рисунок 4).

По итогам исследования теоретических аспектов бюджетного планирования можно выделить наиболее существенные научные результаты:

– на основе исследования эволюции теории государственных финансов и бюджета детерминирована плановость как характеристика, имманентно присущая бюджету на различных этапах эволюции;

– обоснование предпосылок возникновения и содержательных особенностей бюджетирования, ориентированного на результат, позволило выделить и охарактеризовать его субъектную составляющую на различных стадиях бюджетного процесса, обосновать временной горизонт (аспект) в связи с ожидаемыми результатами использования бюджетных средств, обозначить совокупность мотивированных и немотивированных причин недостижения плановых результатов, а также выявить и охарактеризовать виды бюджетной конкуренции в рамках результатного бюджетирования;

– в рамках общей идеологии открытости государства обоснованы положения, регламентирующие специфику прозрачности в бюджетной сфере и интеграции партисипаторного бюджетирования в политику бюджетной открытости с соответствующей корректировкой процедур бюджетного планирования.

ГЛАВА 2. НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Сущность понятия «бюджетное планирование» и его эволюция

Трансформация бюджетной деятельности в соответствии с идеологией результатного бюджетирования, а также постановка и решение задачи обеспечения открытости бюджетов и вовлечения граждан (населения) в бюджетный процесс на государственном и территориальном уровнях обуславливают необходимость исследования как понятийного аппарата, как и содержательных характеристик ключевого элемента бюджетного процесса – бюджетного планирования, а также уточнения специфики бюджетного планирования в сравнении с другими важнейшими понятиями рассматриваемой области.

В рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат, центральным понятием является понятие «бюджетирование», которое, на наш взгляд, шире, чем бюджетное планирование, но, с другой стороны, предопределяет в значительной степени форматы и характеристики бюджетного планирования. Таким образом, представляется недостаточно обоснованным мнение о том, что содержание бюджетирования может быть сужено до бюджетного планирования (о чем, в частности, упоминает С. А. Бескорвайная: «процесс разработки различных видов бюджетов носит название „бюджетирование“» [28, с. 123]; «с позиции... государственного управления бюджетирование или бюджетное планирование – это важнейшая составная часть финансового планирования, подчиненная требованиям финансовой политики государства» [27, с. 59]). Основываясь на результатах исследования М. Б. Траченко [318], можно сделать вывод, что значительный сегмент научных работ, посвященных сущности бюджетирования, трактует бюджетирование как процесс. «В основном, трактовка бюджетирования как процесса сводится к формированию (планированию), учету и контролю выполнения бюджетов, а так-

же более узкому пониманию бюджетирования как процесса составления и реализации бюджетов» [318]. *Таким образом, на наш взгляд, бюджетное планирование следует рассматривать как составную часть бюджетирования.*

Понятие «бюджетное планирование» исторически сформировалось и получило научно-теоретическое обоснование в пространстве советской и российской финансовой науки в XX веке. В рамках используемого зарубежными учеными и практиками термина «budgeting» содержательно предусматриваются действия, относящиеся к бюджетному планированию («budgeting» начинается с составления/проектирования бюджетных показателей), но собственно термин «бюджетное планирование» (или, исходя из особенностей перевода, «budget planning» или «budgetary planning»), как правило, не используется.

Важно отметить, что, несмотря на наличие процессов/действий, содержательно относящихся к бюджетному планированию, практически до 1940-х годов термин «бюджетное планирование» не использовался в научной литературе и практике¹; для обозначения указанного процесса, как правило, использовались термины «составить» («составление»), «рассчитать» («расчет») и т. п. Терминологическим достижением, на наш взгляд, является публикация в 1944 г. учебника «Государственный бюджет СССР» (автор Н. Н. Ровинский), включающего параграф «Общие основы бюджетного планирования» (одно из первых упоминаний термина «бюджетное планирование» в советской литературе по бюджетным вопросам)² [268].

В исследованиях более поздних периодов (как советского, так и современного российского) использование термина «бюджетное планирование» является стандартной практикой.

На наш взгляд, с целью нивелирования негативного влияния терминологического разнообразия в отношении одного и того же процесса термин «бюджет-

¹ Указанное обстоятельство является особенностью и современного бюджетного законодательства РФ, в котором отсутствует понятие «бюджетное планирование».

² Следует отметить, что, несмотря на использование термина «бюджетное планирование», Н. Н. Ровинский, как и большинство ученых периода СССР, включал в единый процесс бюджетного планирования составление, утверждение и исполнение бюджета.

ное планирование» следует рассматривать как синоним терминов «формирование бюджета» и «составление бюджета (проекта бюджета)». Данная точка зрения, в частности, базируется на толковании слов «составлять», «формировать», «планировать» в русском языке (таблица 13).

Таблица 13 – Смысловое содержание понятий «составление», «формирование», «планирование»

Понятие	Смысловое содержание
Составить	«Собрав, соединив, объединив что-н., образовать какое-н. целое... образовать собой (какое-н. количество)»; «составитель – тот, кто составляет, формирует что-н.» [234, с. 652]
Формировать	«Создавать, составлять, организовывать» [234, с. 743]
Планировать	«Составлять план развития... включать в план... работ, предполагать устройство чего-н.; предполагать, рассчитывать, иметь в своих планах» [234, с. 449]

Как следует из представленных в таблице 13 толкований, все три понятия описывают один и тот же процесс создания, образования, появления вновь некоторых документов, вещественных единиц и т. п. Следовательно, представляется необходимым рассматривать понятия «составление», «формирование» и «планирование» (производные от «составить», «формировать», «планировать») как синонимы.

Синонимичность понятий «планирование» и «составление» применительно к разработке бюджетов различных уровней позволяет обеспечить использование научных разработок в бюджетной практике. Это связано с тем, что в Бюджетном кодексе РФ – фундаментальном законодательном документе, регламентирующем совокупность всех аспектов бюджетных правоотношений, отсутствует понятие «бюджетное планирование», однако приводится понятие «составление проектов бюджетов» (отметим историческую преемственность указанного обстоятельства: еще в постановлении ЦИК СССР, СНК СССР от 25 мая 1927 г., регламентирувавшем бюджетные права Союза ССР и союзных республик, упоминались положения, регулирующие порядок *составления*, рассмотрения, утверждения и исполнения единого государственного бюджета Союза ССР [250]). Исходя из положений Бюджетного кодекса, можно сделать вывод, что в нем регламентированы

правовые основы деятельности, которая содержательно является бюджетным планированием. В этой связи нет противоречия между термином «составление проектов бюджетов», которое приводит Бюджетный кодекс РФ, и терминами «бюджетное планирование» и «формирование бюджета».

Несмотря на высокий уровень идентичности в использовании термина «бюджетное планирование» учеными периода СССР и РФ, исследование научных положений, представленных в работах советских и российских исследователей, позволяет сделать вывод, что взгляды на теоретические основы бюджетного планирования характеризуются разнообразием подходов и дискуссионностью позиций.

Авторы научных работ периода СССР подчеркивали встроенность бюджетного планирования в систему народнохозяйственного планирования, в том числе отмечая зависимость бюджета от закономерностей развития плановой экономики.

По мнению Н. Н. Ровинского, «составление, утверждение и исполнение бюджета представляют собой отдельные этапы единого процесса бюджетного планирования» [268, с. 252] (как и у большинства авторов периода СССР, бюджетное планирование в современном понимании обозначалось Н. Н. Ровинским термином «составление бюджета»); методология бюджетного планирования базировалась на директивном характере советского бюджета и предполагала централизованное планирование всех бюджетов, входящих в бюджетную систему СССР.

На наш взгляд, особенно важно отметить наличие в указанной работе параграфа «Привлечение общественности к составлению бюджетов и смет», в котором автор указывал на следующие обстоятельства:

– «практический опыт миллионов трудящихся является величайшим орудием в борьбе с бюрократическим шаблонизированием планов...;

– (только при участии общественности. – *Н. И.*) возможно правильно выявить все нужды учреждений и предприятий... а также вскрыть имеющиеся в народном хозяйстве резервы и источники дополнительной мобилизации средств...;

– сметы и финансовые планы подвергаются обсуждению общественных организаций, учреждений и предприятий, причем результаты учитываются финорганами... финорганы теснейшим образом увязывают свою работу с обществен-

ными организациями... опираться на общественность – прямая обязанность каждого бюджетного работника» [268, с. 278].

Н. Н. Ровинский также подчеркивал, что составление бюджета (финансовое планирование, финансово-бюджетное планирование) является самостоятельным ответственным участком государственного планирования; при этом «в процессе народнохозяйственного и финансового планирования бюджет, балансы доходов и расходов и народнохозяйственный план находятся между собой в органической связи и тесном взаимодействии» [268, с. 320].

А. М. Александров указывал, что «бюджетное планирование является составной, органической частью народнохозяйственного планирования и носит директивный характер, выражая сознательное использование экономического закона планомерного, пропорционального развития народного хозяйства» [75, с. 422]. Бюджетное планирование включает, по мнению А. М. Александрова, «составление, рассмотрение, утверждение и исполнение государственного бюджета СССР в составе союзного бюджета, государственных бюджетов союзных республик и входящих в них государственных бюджетов автономных республик и местных бюджетов» [75, с. 422].

По мнению Д. А. Аллахвердяна, «бюджетное планирование охватывает систему мероприятий по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению государственного бюджета СССР, включая планирование бюджетных доходов и расходов в увязке с народнохозяйственным планированием» [7, с. 168]. Основным методом бюджетного планирования на уровне государства, как отмечал ученый, является балансовый метод; на уровне учреждений, финансируемых в сметном порядке – нормативный метод. Также Д. А. Аллахвердян описывал перечень задач, решаемых посредством бюджетного планирования в социалистическом государстве (определение объема бюджетных доходов по каждому источнику; установление объема расходов бюджета по видам затрат; регулирование доходов и расходов различных звеньев бюджетной системы СССР; объединение всех бюджетов в единый финансовый баланс страны [7, с. 168]).

В развитие этой общей концепции бюджетного планирования в работе под редакцией Г. Л. Рабиновича и М. В. Романовского подчеркивался директивный характер бюджетного планирования, которое «носит нормативный характер, выражая сознательное использование экономического закона планомерного, пропорционального развития народного хозяйства и каждого его звена» [73, с. 299]. В. П. Дьяченко отмечал, что в бюджетном планировании важнейшее значение имеет «организация исполнения, а также учета и контроля за исполнением утвержденных бюджетов» [92, с. 386].

По мнению Г. К. Шеховцова, «к бюджетному планированию в широком его значении обычно принято относить собственно планирование (составление бюджета) по всем звеньям бюджетной системы и его исполнение» [343, с. 36]. В соответствии с позицией данного ученого, составление бюджета на очередной год завершается принятием бюджета, но бюджетное планирование с принятием бюджета не заканчивается. В ходе исполнения бюджета допускается внесение изменений в показатели утвержденного бюджета; следовательно, составление и исполнение бюджета являются взаимосвязанными сторонами единого процесса бюджетного планирования [343, с. 36–37].

Г. К. Шеховцов также подчеркивал, что неверно исключать вопросы исполнения бюджета из сферы бюджетного планирования (поскольку в этом случае финансовый контроль за выполнением заданий плана осуществлялся бы только в процессе исполнения бюджета; финансовый же контроль в той или иной степени осуществляется как на стадии составления бюджета, так и на стадии его исполнения) [343, с. 37].

Л. П. Павлова (по мнению которой к бюджетному планированию в широком смысле относится, как у ранее приведенных авторов, не только собственно планирование (составление) бюджета по всем звеньям бюджетной системы, но и его исполнение) указывала, что «бюджетное планирование можно определить как централизованное распределение и перераспределение в процессе составления и исполнения бюджета общественного продукта и национального дохода по всем звеньям социалистической системы финансовых планов на основе заданий и меро-

приятий государственного плана экономического и социального развития страны» [76, с. 321].

В работах исследователей советского периода представлены также мнения, исключавшие из сферы бюджетного планирования действия по рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. В частности, Т. Т. Тулебаев указывал, что «бюджетное планирование – это единый процесс планирования средств, мобилизуемых в бюджет и направляемых из него для выполнения народнохозяйственных планов, при котором соблюдаются общие принципы народнохозяйственного планирования» [319, с. 6].

В работе под редакцией И. Д. Злобина упоминается о том, что «бюджетное планирование охватывает систему мероприятий, проводимых государством по планомерному образованию и использованию централизованного фонда денежных средств; оно включает в себя процессы составления, рассмотрения и утверждения государственного бюджета СССР» [71, с. 282]. Изменение и совершенствование форм организации и методов осуществления бюджетного планирования обусловлено улучшением «процессов народнохозяйственного и финансового планирования в целом» [71, с. 284].

Таким образом, можно отметить, что в научных исследованиях советского периода основное внимание уделялось регламентации элементов бюджетного планирования и в меньшей степени – изучению его сущности. Специфической характеристикой подходов большинства упомянутых выше авторов является включение в процесс бюджетного планирования такой стадии бюджетного процесса, как исполнение бюджетов.

Представителями современной российской финансовой науки также внесен существенный вклад в разработку теоретических аспектов бюджетного планирования.

По мнению Г. Б. Поляка, «бюджетное планирование – это совокупность мероприятий, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления, направленных на формирование, экономическое обоснование и сопоставление показателей доходов и расходов бюджетов всех уровней» [326, с. 99].

Бюджетное планирование выступает основным элементом финансового планирования, но, в отличие от финансового планирования, является прерогативой государства и носит директивный характер. Г. Б. Поляк в качестве объекта бюджетного планирования предлагает рассматривать «экономические отношения по поводу определения объема и структуры бюджетных показателей» [326, с. 100].

Задачами бюджетного планирования, которые выделяет Г. Б. Поляк, являются [326, с. 99]:

- определение оптимального объема поступлений в бюджеты всех уровней;
- определение объемов и направлений расходования бюджетных средств, а также приоритетов их расходования;
- выявление резервов повышения эффективности бюджетных расходов;
- обеспечение целевого использования бюджетных средств;
- анализ фактических показателей в целях повышения достоверности плановых показателей;
- проведение мероприятий по увеличению бюджетных доходов;
- оценка факторов, влияющих на изменения плановых показателей в бюджетном периоде, и анализ возможных последствий.

Т. Ф. Юткина отмечает, что бюджетное планирование – «многозначная и сложная система регулирования перераспределительных отношений в обществе, принимающих денежное выражение и фондовую определенность. В процессе бюджетного планирования особенно важным является научно обоснованное определение доли и форм отчуждения стоимости, реально создаваемой непосредственными производителями товаров и услуг» [349, с. 19–20].

В соответствии с определением, предложенным Э. В. Пешиной и Ю. С. Долгановой, под бюджетным планированием следует понимать «процесс по составлению, уточнению и анализу исполнения бюджетов на всех уровнях бюджетной системы, основанный на определенных принципах и использующий методологию, соответствующую требованиям государственной политики» [241, с. 36]. Бюджетное планирование, по мнению ученых, встраивается в последовательную зависи-

мость: планирование социально-экономического развития (народнохозяйственное планирование) – финансовое планирование – бюджетное планирование [241, с. 23].

Как указывает С. Ю. Попков, «экономическая сущность бюджетного планирования заключается в централизованном распределении и перераспределении общественного продукта и национального дохода на основе государственной социально-экономической программы развития страны между звеньями финансовой системы в процессе составления и исполнения бюджета и внебюджетных фондов разных уровней» [251, с. 18].

И. Х. Дзанкисова, трактуя бюджетное планирование как «процесс формирования размеров бюджетных средств, которые можно мобилизовать в качестве доходов, финансирования расходов, привлечения и погашения заимствований» [84, с. 314], акцентирует внимание на особой роли бюджетного планирования в системе финансового планирования и подчиненности требованиям финансовой политики государства. Взаимосвязь бюджетного планирования с финансовой политикой государства подчеркивает также И. В. Сугарова, которая, кроме того, рассматривает вопросы качества бюджетного планирования, определяемые рядом основополагающих условий (экономическими, правовыми, методологическими) [299, с. 85–86].

Ряд исследователей, в частности Т. М. Ковалева [135, с. 72; 138, с. 112], Л. В. Давыдова, Т. Л. Рассолова [78, с. 136], В. К. Федорова, Н. В. Капитонова, Ю. С. Семке [324, с. 43], рассматривают бюджетное планирование как инструмент управления бюджетной системой и межбюджетными отношениями; данный инструмент применяется при составлении бюджетов и предполагает использование принципов и методов, исходящих из бюджетной политики государства.

Как отмечает Т. М. Ковалева, в качестве объекта бюджетного планирования в Российской Федерации выступают федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, а в качестве инструментов – реестр контрактов, реестр расходных обязательств, реестр государственных (муниципальных) услуг и работ, реестр государственных и муниципальных учреждений, государственные задания (реестр), сводная бюджетная роспись и государственные программы [136, с. 117].

Важность субъектно-объектной компоненты бюджетного планирования (в контексте финансово-бюджетного планирования) подчеркивает М. А. Моисеенко, которая доказывает, что «финансово-бюджетное планирование будет эффективным только тогда, когда финансово-бюджетная деятельность конкретного субъекта будет основана на изучении законов и закономерностей развития, тенденциях и динамике движения финансовых ресурсов, их источников, выборе конкретного метода планирования, а также достижении результатов осуществленных ранее мероприятий» [177, с. 22].

По мнению В. К. Федоровой, Н. В. Капитоновой, Ю. С. Семке, бюджетное планирование включает в себя обоснование и прогнозирование объемов доходов и расходов, которые будут получены в следующем бюджетном периоде [324, с. 43]. В ходе бюджетного планирования определяются объемы бюджетных ресурсов, источники их получения и адресность использования на всех уровнях бюджетной системы. Главная задача бюджетного планирования – определение объема денежных средств, централизуемых в бюджете с целью финансового обеспечения функций, возложенных на органы государственной власти и органы местного самоуправления, и мероприятий, предусмотренных прогнозом экономического и социального развития территории [324, с. 43–44].

Рассматривая вопросы управления доходами бюджета, О. И. Кушхов указывает, что «бюджетное планирование... должно соединять обеспечение финансовым ресурсным потенциалом потребителей бюджетных средств в той необходимой и экономически целесообразной мере, которая соответствует не только реальным возможностям их привлечения на основе действующего налогового и бюджетного законодательства, но и той равновесности во взаимоотношениях участников финансового и товарного рынков, которая отвечает высокой степени стимулирования предпринимательства, социального и экономического развития хозяйствующих субъектов, отраслей и комплексов народного хозяйства» [158, с. 32]. Внимание вопросам бюджетного планирования во взаимосвязи со спецификой основных параметров бюджета – доходов и расходов – уделяют Н. Х. Токаев и И. В. Сугарова, в соответствии с позицией которых «бюджетное планирование

конкретизирует цели и задачи бюджетов вплоть до их выполнимости... Путем планирования в значительной степени можно и необходимо систематизировать получаемый целевой результат от расходования аккумулированных в бюджетах доходов» [314, с. 267–268].

По мнению И. А. Косякова, «бюджетное планирование – это один из элементов системы управления бюджетом, предназначение которого состоит в составлении и утверждении бюджетного плана на основании прогнозируемых данных и в соответствии с целями бюджетной политики» [149, с. 22]. В соответствии с позицией А. В. Лукьяновой, «бюджетное планирование – это система, обеспечивающая целенаправленное воздействие финансово-казначейских и других органов власти, участвующих в процессе планирования бюджета, на бюджетную систему (совокупность бюджетных отношений) посредством функционирования механизма бюджетного планирования для формирования и утверждения бюджета, позволяющего максимально эффективно достигать целей бюджетной политики» [165, с. 18].

Достаточно спорное определение понятия «бюджетное планирование» приводит в своем исследовании А. Н. Романько. По ее мнению, под бюджетным планированием следует понимать «регламентированную нормами бюджетного законодательства деятельность органов государственной власти субъектов РФ и иных участников бюджетного процесса, направленную на осуществление государственного прогнозирования социально-экономического развития, программно-целевого планирования, разработку стратегии социально-экономического развития в целях повышения уровня социально-экономического развития конкретного публично-правового образования» [273, с. 10]. На наш взгляд, в представленном определении область бюджетного планирования необоснованно расширена; бюджетное планирование подчинено социально-экономическому (в том числе стратегическому) прогнозированию и планированию, но никак не направлено на их осуществление.

Бюджетное планирование следует рассматривать в контексте прочих составляющих бюджетного процесса, среди которых Е. В. Боровикова выделяет бюджетное прогнозирование, бюджетное регулирование (межбюджетное регули-

рование), бюджетный контроль и анализ бюджета [36, с. 33]. Ю. В. Мефодьева предлагает рассматривать бюджетное планирование с двух точек зрения: как этап управления и как стадию бюджетного процесса (данный автор отмечает, что это «взаимопроникающие понятия, но первое охватывает весь государственный сектор, а второе – сосредоточено на узкой бюджетной направленности» [174, с. 47]).

С. В. Мишина включает бюджетное планирование (и прогнозирование) в состав блоков бюджетного механизма наряду с блоком исполнения бюджета и бюджетного контроля [175, с. 23]. А. А. Белостоцкий подчеркивает, что бюджетное планирование «связывает в единое целое все сферы общественных финансов: оказание бюджетных услуг, управление долгом, управление бюджетными закупками, планирование бюджетных инвестиций, планирование межбюджетных отношений и пр.» [23, с. 9].

И. А. Косяков и А. В. Лукьянова развивают теорию бюджетного планирования в контексте системного подхода. Так, И. А. Косяков предлагает понимать под системой бюджетного планирования «систему, обеспечивающую целенаправленное воздействие аппарата бюджетного планирования на бюджетную систему (совокупность бюджетных отношений) посредством функционирования механизма бюджетного планирования для формирования и утверждения бюджетного плана, реализующего достижение целей бюджетной политики» [149, с. 23].

Рассматривая систему бюджетного планирования, в качестве субъекта управления И. А. Косяков выделяет аппарат бюджетного планирования (совокупность структур, осуществляющих бюджетное планирование), в качестве инструмента управления – механизм бюджетного планирования, в качестве объекта управления – бюджетную систему, в качестве конечной цели управления – формирование и утверждение бюджетного плана в соответствии с целями бюджетной политики [149, с. 23]. Характеризуя систему бюджетного планирования, А. В. Лукьянова развивает предложенную И. А. Косяковым структуру элементов; в качестве субъекта управления она выделяет финансово-казначейские органы власти, в качестве инструментария – механизм бюджетного планирования, в качестве объ-

екта управления – совокупность бюджетных отношений, а в качестве результата управления (конечной цели) – бюджет по целям бюджетной политики [165, с. 18].

Таким образом, можно констатировать, что современные подходы российских исследователей к сущности, месту и роли бюджетного планирования отличаются от представленных в работах более раннего (советского) этапа прежде всего тем, что из сферы планирования однозначно исключается исполнение бюджетов. Содержание бюджетного планирования в соответствии с логикой современных авторов заключается в формировании (составлении) бюджетных показателей в контексте целей и задач государственной (в том числе бюджетной) политики.

Анализ теоретических положений, посвященных сущности бюджетного планирования, позволил выявить проблему недостаточной идентификации сущности указанного понятия в условиях преобладания идеологии результатного бюджетирования в сочетании с развитием практики открытости деятельности государственных органов в целом и отдельных направлений их деятельности, бюджетного процесса в частности. Представленные подходы характеризуют бюджетное планирование в контексте функциональных интересов государственных (властных) институтов, не затрагивая в должной мере интересы других участников (субъектов), не входящих в структуры власти (управления).

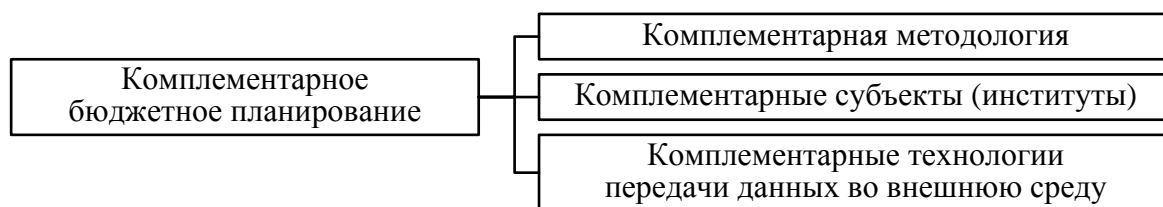
На основе систематизированных в главе 1 теоретических аспектов исследования бюджетного планирования нами предлагается ввести в научный оборот понятие *«комплементарное бюджетное планирование»*.

«Комплементарный», в соответствии с трактовкой данного понятия в Толковом словаре русского языка, означает «являющийся компонентом»; «комплементарные блага» представляют собой «предметы, взаимно дополняющие друг друга» [315, ст. 1428]. Современный экономический словарь Б. А. Райзберга уточняет, что понятие «комплемент» означает «совокупность взаимосвязанных элементов системы, в которой существуют взаимосвязи, порождающие изменение действия ведомых элементов в зависимости от изменения ведущих элементов» [264, с. 194]. Термин «комплементарный» (от лат. complementum = дополнение) в Словаре иностранных слов трактуется как взаимодополняющий [40, с. 282]. Как указывают

Н. В. Дядик и Н. С. Томилина, «комплементарность можно определить как дополнение, взаимосвязь, взаимодействие, взаимное соответствие элементов, явлений, процессов, параметров при различных условиях» [93, с. 222].

Комплементарное бюджетное планирование представляет собой процесс расчета и обоснования плановых показателей бюджетов различных уровней, обусловленный встроенностью бюджетов в стратегические планы и программы (что предопределяет необходимость отражения в бюджетах ожидаемых результатов социально-экономического развития), базирующийся на комплексном применении и взаимодополнении традиционных и инновационных методов, предполагающий конструктивное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с общественностью в целях отражения интересов населения в плановых бюджетных показателях при ограниченном объеме финансовых ресурсов.

Комплементарное бюджетное планирование структурно может быть представлено в виде трех модулей (рисунок 5).



Примечание. Составлено автором.

Рисунок 5 – Комплементарное бюджетное планирование

Идентификация сущности комплементарного бюджетного планирования, на наш взгляд, может быть построена на совокупности признаков, с одной стороны, включающей общие признаки бюджетного планирования в целом, с другой – предусматривающей частные (специфические) признаки комплементарного бюджетного планирования (рисунок 6).

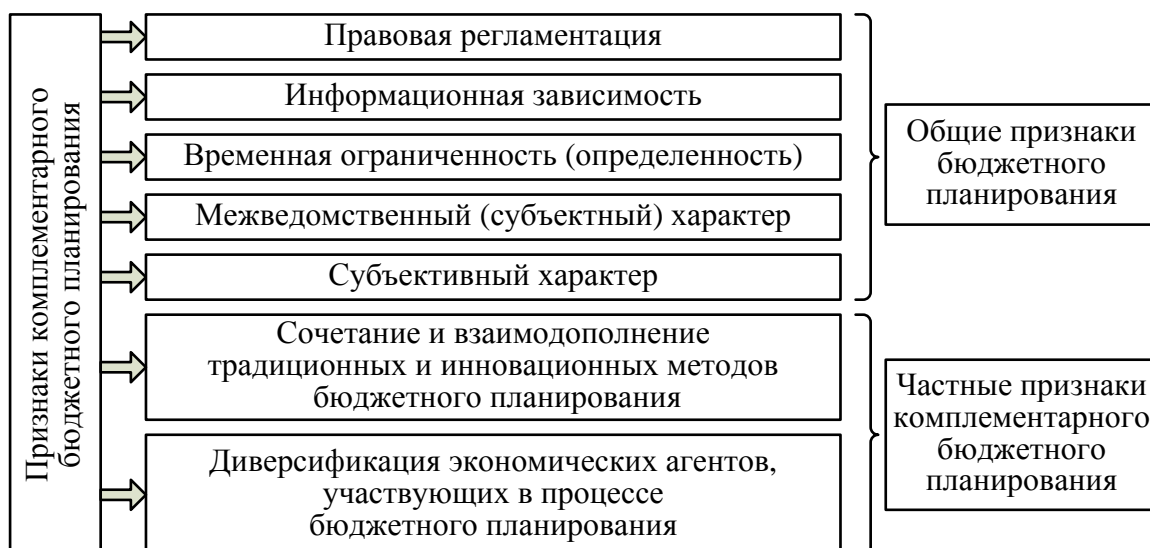


Рисунок 6 – Признаки комплементарного бюджетного планирования

Правовая регламентация бюджетного планирования предполагает, что общие подходы, стандартные действия и требования, как к процессу планирования бюджетов в целом, так и к реализации отдельных его составляющих, регламентируются общегосударственными нормами (нормативно-правовыми актами); кроме того, в каждом субъекте Федерации и муниципальном образовании самостоятельно разрабатывается совокупность правовых норм (постановления, методики, инструкции и пр.), регламентирующих порядок, содержание и иные аспекты всех действий в ходе формирования бюджета (в соответствии с установленными полномочиями в бюджетной сфере). Наличие общегосударственных норм, регламентирующих процесс бюджетного планирования, позволяет обеспечить стандартизацию его базовых аспектов независимо от уровня бюджетной системы, финансового положения территории и иных факторов. Собственные же разработки в области формирования бюджетов, характерные для каждой территории, каждого бюджета, позволяют реализовать идею самостоятельности субъектов бюджетного процесса, которая характерна практически для любого государства.

Рассматривая правовую регламентацию как признак бюджетного планирования через призму комплементарного бюджетного планирования, следует подчеркнуть, что правовая регламентация бюджетного планирования играет важ-

ную роль в рамках идеологии бюджетирования, ориентированного на результат. На основании правовых норм ведется работа по обоснованию показателей плановых результатов использования бюджетных средств, что в будущем создает основу для контроля за их достижением. Возможность реализации субъективных мотивов участников бюджетной деятельности в рамках БОР также основана на закрепленных полномочиях, ограничениях, ответственности и пр.; кроме того, на правовой основе ведется работа по оценке причин (мотивированных и немотивированных) отклонения фактических результатов от плановых. Конкуренция за бюджетные средства может быть обоснованной только при соответствующей правовой регламентации процесса конкурентного распределения бюджетных средств.

С точки зрения прозрачности (открытости) в бюджетной сфере необходимо отметить, что признак правовой регламентации бюджетного планирования, присущий комплементарному бюджетному планированию, находит отражение в основах общегосударственного бюджетного законодательства, в которых так или иначе предусматривается наличие принципа прозрачности (открытости, гласности, подотчетности) бюджетной системы. Деятельность по различным направлениям бюджетной открытости, в частности по партисипаторному бюджетированию, также опирается на совокупность нормативно-правовых актов в этой сфере (хотя в целом партисипаторное бюджетирование как деятельность, связанная с активностью населения, в меньшей степени подлежит жесткой правовой регламентации по сравнению с другими – традиционными – практиками в сфере комплементарного бюджетного планирования).

Информационная зависимость. Этот признак означает, что бюджетное планирование базируется на определенной совокупности исходных (входящих) данных, которые принимаются как аксиома и учитываются при расчете плановых показателей доходов и расходов конкретного бюджета. В частности, внешняя информация характеризует различные аспекты экономики, социальной сферы, демографии (уровень инфляции, ожидаемые темпы экономического роста, численность населения, уровень заработной платы, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума и пр.), которые влияют на поступления доходов в бюд-

жет и определяют потребность в расходах. Внутренняя информация формируется субъектами, встроенными в систему органов государственной власти и управления (финансовые органы, администраторы доходов, главные распорядители, распорядители, получатели средств бюджета и др.), и также учитывается при планировании. Важно обеспечить «процесс сбора и обобщения информационных сведений... в динамике за репрезентативный период времени» [157, с. 75].

Преломляя признак информационной зависимости через призму комплементарного бюджетного планирования, необходимо подчеркнуть, что принципиально важную роль в комплементарном бюджетном планировании играет внешняя информация, поступающая от граждан в рамках реализации практики партисипаторного бюджетирования. Благодаря наличию данной информации в плановых бюджетных показателях отражаются интересы конкретных групп населения; кроме того, на основе внешней информации осуществляется формирование показателей краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных результатов, создаются условия для реальной бюджетной конкуренции за ресурсы, обеспечивается «обратная связь» в рамках контроля за достижением результатов, т. е. реализуется идеология бюджетирования, ориентированного на результат. Причем если для бюджетного планирования принципиальное значение имеет внешняя входящая информация, то в рамках политики бюджетной открытости в целом особая роль отводится исходящей во внешнюю среду информации – тем сведениям о бюджете и других важных для населения вопросах, которые передаются для свободного, открытого использования и критики.

В отношении внутренней информации, используемой при реализации совокупности действий в рамках комплементарного бюджетного планирования, следует заметить, что она, как правило, носит нормативно-правовой или статистический характер, т. е. является в подавляющем большинстве случаев формализованной по структуре и содержанию. Использование в планировании неструктурированной и не содержащей необходимых данных информации создает необоснованные затруднения, увеличивает продолжительность процесса, предопределяет возникновение ошибок. Внутренняя информация не связана с открытостью в бюджетной

сфере напрямую и является совокупностью сведений для профессионального использования; данный вид информации связан с результатным бюджетированием в той степени, в какой указанное бюджетирование встроено в практику деятельности соответствующих государственных или муниципальных структур.

Временная ограниченность (определенность). Формальная важность признака временной ограниченности (определенности) в рамках традиционной методологии бюджетного планирования подчеркивается нормативно-правовыми требованиями к продолжительности действий бюджетного процесса: бюджетное планирование должно быть завершено в сроки, которые позволяют до начала финансового года выполнить все предусмотренные правовыми нормами действия для обеспечения вступления бюджета в силу. Кроме того, бюджетным законодательством устанавливаются периоды, на которые составляются бюджеты различных уровней (от планирования на один год до составления проектов бюджетов на несколько лет).

С позиции комплементарного бюджетного планирования временная ограниченность (определенность) предполагает, что составление проектов бюджетов должно осуществляться более чем на один год, чтобы обеспечить встроенность бюджетов в стратегические планы и программы развития государства и территорий, сформировать финансовые предпосылки для достижения среднесрочных и долгосрочных результатов; в рамках комплементарного бюджетного планирования обеспечивается планирование различных по времени результатов использования бюджетных средств на основании концепции БОР, а также устанавливаются определенные хронологические рамки для вовлечения граждан в бюджетный процесс посредством партисипаторного бюджетирования.

Межведомственный (субъектный) характер бюджетного планирования реализуется посредством одновременного вовлечения в процесс планирования совокупности субъектов прямого и косвенного участия, реализующих собственные полномочия и мотивационные установки при одновременном признании необходимости согласованного взаимодействия в определенных вопросах плановой деятельности для обеспечения качественного результата в бюджетном планировании.

Основная роль в реализации совокупности действий по планированию того или иного бюджета отводится профессиональным субъектам (встроенным в систему органов государственной власти и местного самоуправления).

Для комплементарного бюджетного планирования принципиально важными являются различные мотивы поведения участников бюджетной деятельности в рамках бюджетирования, ориентированного на результат; при этом указанные различия накладываются друг на друга, что предопределяет постановку и решение задачи достижения согласованности интересов в целях обеспечения качества бюджетного планирования и бюджетного процесса в целом. Субъекты, конкурирующие за бюджетные средства, также руководствуются собственными интересами, которые должны быть сбалансированы с общими интересами развития и финансовой политики государства, региона, муниципального образования.

Субъективный характер. Особенностью бюджетного планирования в целом является то, что плановая деятельность осуществляется в условиях неопределенности, превышения потребностей над объективными финансовыми возможностями, наличия различных многообразных проблем, требующих решения, административного влияния вышестоящих институтов и т. п. В этой ситуации следует признать, что формирование бюджета не может быть абсолютно объективным, а наоборот, обладает ярко выраженной субъективностью. Субъективность проявляется, в частности (как в целом в бюджетном планировании, так и в комплементарном бюджетном планировании):

- в субъективных мотивах деятельности различных групп участников бюджетного процесса;
- при выборе значений показателей экономического развития, учитываемых при планировании доходной части;
- при отборе приоритетов социально-экономического развития, формировании состава государственных (муниципальных) программ, определяющих программную структуру расходной части бюджета;
- при установлении содержания и определении количественных параметров краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных результатов использования бюд-

жетных средств, при оценке причин отклонений фактических результатов от плановых;

– при определении принципов конкурентного распределения бюджетных средств и победителей в конкурентной борьбе;

– в процессе формирования идей и отбора проектов, рекомендуемых для включения в расходную часть бюджета в рамках партисипаторного бюджетирования;

– в определении условий предоставления некоторых видов трансфертов нижестоящим бюджетам (например, на основе рейтингов, конкурсного отбора, оценки результатов деятельности по разработанным методикам и пр.).

Для характеристики специфики комплементарного бюджетного планирования представляется важным раскрыть содержание его частных признаков.

Сочетание и взаимодополнение традиционных и инновационных методов бюджетного планирования. Комплементарное бюджетное планирование предполагает использование как традиционных методических решений, характерных для внутренней практической деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, так и инновационных методов, прежде всего программно-целевого бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования. Инновационность применяемых методов обусловлена следующим:

– инновационные методы ориентированы на обеспечение связи между приоритетами социально-экономического развития регионов и параметрами бюджетов субъектов Федерации, обеспечивая построение бюджетного планирования в соответствии с идеологией бюджетирования, ориентированного на результат;

– посредством инновационных методов обеспечивается встроенность бюджетов субъектов Федерации в стратегические планы и программы, разрабатываемые на федеральном и региональном уровне;

– инновационные методы предполагают активное участие населения и общественных организаций, обеспечивающее отражение интересов населения в плановых бюджетных показателях; при этом формат инновационных методов базиру-

ется на конструктивном взаимодействии органов государственной власти субъектов РФ с населением;

– для инновационных методов характерна меньшая, по сравнению с традиционными методами, степень формализации и расширенное использование интуитивных (неформализованных) подходов, прежде всего экспертных оценок;

– технологии практической реализации инновационных методов предполагают максимальный, по сравнению с традиционными методами, уровень открытости государственных органов и прозрачности в бюджетной сфере; внутренняя логика инновационных методов характеризуется относительной простотой размещения информации для населения на каждом этапе осуществления бюджетного планирования.

Диверсификация экономических агентов, участвующих в процессе бюджетного планирования. Указанный признак является логичным продолжением признака «межведомственный (субъектный) характер», свойственного бюджетному планированию в целом. Для комплементарного бюджетного планирования характерен расширенный состав экономических агентов (субъектов), участвующих в процессе плановой деятельности, за счет включения таких субъектов, как население и общественные организации.

Данные субъекты не являются профессиональными участниками бюджетного планирования. При всей важности привлечения указанных субъектов к процессу определения приоритетов расходования бюджетных средств, выдвижению и обоснованию необходимости финансирования конкретных проектов, обусловленных интересами жителей определенной территории, следует принимать во внимание существенные проблемы (ограничения), связанные с привлечением граждан к бюджетной деятельности (в частности, к процессу определения плановых результатов использования бюджетных средств и к контролю за их достижением). Вместе с тем в контексте современной идеологии открытости государства и прозрачности в бюджетной сфере диверсификацию экономических агентов, характерную для комплементарного бюджетного планирования, следует рассматри-

вать как важную особенность, требующую соответствующих организационных и методических разработок.

Для обеспечения комплексной характеристики комплементарного бюджетного планирования в рамках развития научно-теоретических положений бюджетного планирования автором предлагается рассматривать комплементарное бюджетное планирование в нескольких аспектах (рисунок 7).

Деятельностный аспект комплементарного бюджетного планирования вытекает из требований бюджетного законодательства любого государства, нормативно-правовых актов отдельных территорий. В соответствии с данными документами, на уровне государства и территорий необходимо осуществлять бюджетный процесс, первым этапом (стадией) которого является составление проектов бюджетов (бюджетное планирование, формирование бюджетов). Как вид деятельности бюджетное планирование подразделяется на уровни (в РФ – общегосударственное, региональное, муниципальное) и обладает институциональной спецификой.

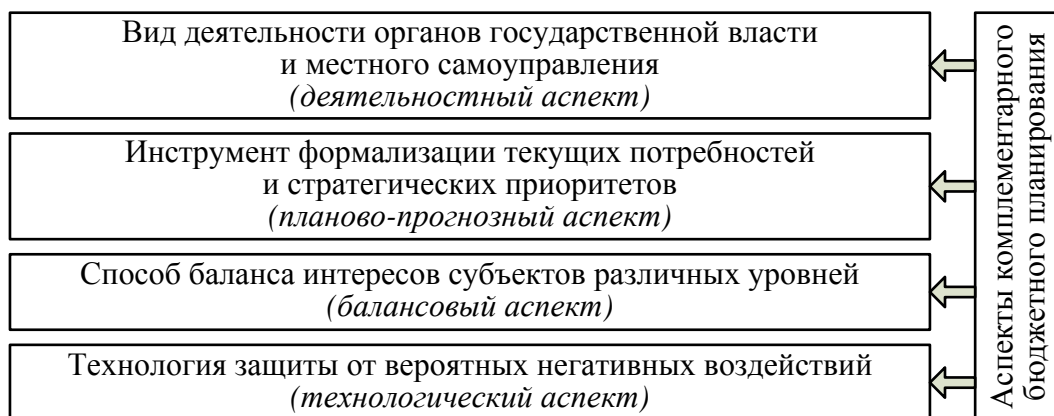


Рисунок 7 – Аспекты комплементарного бюджетного планирования

Полномочия субъектов, осуществляющих формирование бюджетов, типичные процедуры и временные рамки осуществления процедур и процессов регламентируются нормативно-правовыми актами. Как правило, бюджетное планирование предполагает различные временные горизонты: от краткосрочного (составление бюджетов на один год), до среднесрочного (например, в РФ – трехлетние

бюджеты) и долгосрочного (бюджетная стратегия). Специфика развития бюджетного планирования на современном этапе предполагает включение в данный вид деятельности органов государственной власти и местного самоуправления элементов бюджетирования, ориентированного на результат, и бюджетной открытости через партисипаторное бюджетирование. Указанные особенности не только определяют значительные трансформации методических подходов в бюджетном планировании, используемой информационной базы и пр., но и существенным образом влияют на сложившуюся практику деятельности государственных и муниципальных структур, подчиняя ее требованиям новой реальности.

Планово-прогнозный аспект комплементарного бюджетного планирования означает, что бюджетное планирование позволяет отразить в плановых показателях (формализовать) как текущие потребности субъектов бюджетной сферы на территории, так и стратегические приоритеты социально-экономического развития (отметим, что подобное сочетание соответствует системе краткосрочных – среднесрочных – долгосрочных результатов в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат). Включение в бюджет показателей, учитывающих заявки субъектов на финансовые ресурсы, необходимые для осуществления текущей деятельности, позволяет обеспечить стабильность работы важнейших сегментов социальной сферы и экономики: образования, здравоохранения, сельского хозяйства, транспорта, строительства и пр. Учет мнения населения в отношении конкретных (частных) направлений распределения бюджетных средств обеспечивает реализацию политики открытости на краткосрочном интервале. Вместе с тем бюджетное планирование (в частности, посредством формирования государственных и муниципальных программ на несколько лет, а также бюджетных стратегий) ориентировано также на учет в бюджете тех показателей, которые будут отражать стратегические интересы развития, создавать основу для функционирования субъектов бюджетной сферы и различных сегментов на перспективу. Следует отметить, что граждане также могут выдвигать определенные долгосрочные цели, предлагать долгосрочные проекты к включению в расходную часть бюджета.

Балансовый аспект комплементарного бюджетного планирования предполагает, что в рамках бюджетного планирования создаются условия для баланса интересов субъектов различных уровней, различных сфер деятельности на основе принципа конкуренции за бюджетные средства и при условии необходимости обеспечения установленных базовых объемов государственных и муниципальных услуг. Безусловно, классическая конкуренция за бюджетные средства не проявляется в полной мере в ходе бюджетного процесса, но вместе с тем каждый субъект обязан обосновать собственные бюджетные заявки. На основе систематизации поступивших заявок и объективных приоритетов развития балансируется основная часть интересов. При этом особое значение имеет баланс интересов профессиональных участников бюджетного планирования (финансовые органы, администраторы доходов, государственные и муниципальные учреждения и пр.) и интересов граждан, проживающих на определенной территории (в рамках партисипаторного бюджетирования). С учетом того, что в рамках профессиональной деятельности объективно обеспечивается возможность более четкого прогнозирования будущего, качественной оценки потребностей и исключения нерациональных направлений расходов, привлечение населения как непрофессионального участника к бюджетному процессу требует высокого функционального уровня для обеспечения баланса интересов.

Следует также обратить внимание на необходимость баланса интересов профессиональных участников бюджетного планирования, отвечающих за оценку вероятных объемов доходных поступлений, и профессиональных участников, связанных с планированием расходов. В этом случае балансировка интересов участников процесса основана на необходимости выбора между дефицитным и сбалансированным (в редких случаях – профицитным) бюджетом и осуществляется одновременно с балансировкой собственно бюджета.

Технологический аспект комплементарного бюджетного планирования проявляется через плановое резервирование бюджетных средств, которое осуществляется в процессе бюджетного планирования в рамках бюджета, программ, субъектов бюджетной сферы. Резервы планируются по установленным правилам и со-

здают основу для устойчивого функционирования бюджета в периоды нестабильности. Кроме того, в процессе бюджетного планирования могут быть реализованы решения по введению новых расходов или увеличению расходов на направления, которые позволяют обеспечить стабильную деятельность субъектов экономики и социальной сферы на определенной территории. Это, в частности, может быть основано на практике партисипаторного бюджетирования, посредством которой население может информировать органы власти и управления о вероятных будущих проблемах, решение которых через включение определенного проекта в плановый бюджет текущего периода позволит избежать дополнительных значительных расходов в будущем. Комплементарное бюджетное планирование как технология защиты от вероятных негативных воздействий предполагает обязательное применение бюджетирования, ориентированного на результат, так как, формализуя в результате желаемую перспективу социально-экономического развития (и обеспечивая ее бюджетными средствами в рамках бюджетного планирования), органы власти и управления создают основу для стабильного функционирования всех элементов социальной сферы, инфраструктуры и экономики территорий, снижают вероятность возникновения неблагоприятных тенденций.

Представляется, что выдвижение и обоснование понятия «комплементарное бюджетное планирование», а также идентификация его признаков и аспектов позволит далее в исследовании обосновать комплементарную методологию бюджетного планирования и комплементарный методический подход, базирующийся на сочетании и взаимодополнении традиционных и инновационных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации.

2.2 Бюджетное планирование в субъектах Федерации в контексте бюджетного перераспределения

Федеративное устройство Российской Федерации предполагает активное участие регионов в регулировании социально-экономических процессов, в обеспечении устойчивости функционирования государства в целом, в достижении согласованности и преемственности общегосударственных и территориальных приоритетов, целей и задач.

Как отмечает Г. Б. Поляк, в нашей стране наблюдается «...регионализация экономических и социальных процессов. Все в большей мере функции регулирования этих процессов переходят от центральных уровней государственной власти к региональным. Поэтому роль региональных бюджетов усиливается, а сфера их использования расширяется» [266, с. 110]. По мнению Н. М. Сабитовой, «в каждом субъекте РФ в соответствии с административно-территориальным устройством сформировалась бюджетная система» [278, с. 150], в которой ключевую роль играет бюджет субъекта Федерации.

По мнению Г. В. Морозовой, И. М. Соломко, региональные бюджеты активно используются органами власти для решения социально-экономических задач. Региональные бюджеты как инструмент регулирования характеризуются:

- «широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса;
- высокой степенью действенности, обусловленной перераспределительной природой данной категории;
- гибкостью, так как система бюджетных отношений преобразуется в соответствии с изменением целей и задач регионального развития» [178, с. 12].

В исследовании Н. Г. Ивановой и М. И. Канкуловой отмечается, что в процессе бюджетного регулирования посредством использования финансовых ресурсов регионального бюджета реализуются, в частности, следующие функции региональной бюджетной системы [109, с. 28]:

- 1) самообеспечение внутрирегиональных социальных проблем, т. е. бюджетного удовлетворения части потребностей населения в определенных благах;
- 2) формирование инфраструктуры территории как важнейшего исходного условия формирования и поддержки внутрирегиональных связей;
- 3) регулирование состояния и использования природно-ресурсного потенциала как естественного базиса существования и развития территорий;
- 4) стимулирование определенных региональных ориентиров населения, создание условий для его деловой активности, для структурных преобразований, для инвестиционной привлекательности.

По мнению Н. М. Сабитовой, бюджетная система государства (а следовательно, и региональные бюджеты как элемент бюджетной системы) в основном охватывает перераспределительные процессы. Причем перераспределение всегда связано со столкновением интересов, которое усиливается в условиях ограниченных финансовых ресурсов, экономического спада, несбалансированности бюджетов [280, с. 32].

Представляется необходимым полностью согласиться с мнением О. П. Овчинниковой, И. Е. Кваниной о том, что «специфика региональных бюджетов связана с перераспределительным характером бюджетных отношений. Ни одна из других... категорий не участвует в таком многовидовом и многоуровневом перераспределении финансовых ресурсов, как региональные бюджеты. Через их систему перераспределяются средства между секторами экономики, отраслями, территориями, различными слоями населения, что определяет масштабы и действенность влияния бюджетных рычагов на социально-экономические процессы в регионе» [233, с. 61].

В социальной сфере расходы бюджетов субъектов Федерации играют особую роль, отмечают И. Б. Лагутин, М. Н. Королева, М. А. Куркова. «В связи с тем, что на территории субъектов Российской Федерации оказываются основные бюджетные услуги населению, наличие средств в региональных бюджетах позволяет органам власти субъектов Российской Федерации иметь финансовую базу для реализации своих полномочий, а также проявлять финансово-хозяйственную само-

стоятельность в расходовании средств на социальные нужды конкретного региона, а значит, обеспечивать целесообразное и планомерное финансирование образовательных, медицинских учреждений, учреждений социальной сферы и др.» [44, с. 50–51].

В связи с возрастающей ролью субъектов Федерации в решении задачи устойчивого развития нашей страны на среднесрочном и долгосрочном интервале особый научный интерес представляет изучение вопросов теории и практики регионального бюджетного планирования (в том числе на примере конкретных субъектов Федерации).

Существующие теоретические исследования в этой области раскрывают значение регионального бюджетного планирования, объектную составляющую, этапы (последовательность действий, логику) планирования, а также вопросы эффективности бюджетного планирования.

Как отмечает Т. В. Храмцова, отсутствие планирования как необходимого компонента научно обоснованного бюджетного процесса региона приводит к тому, что действия органов государственной власти носят преимущественно характер реагирования на изменения в экономике и общественной жизни [2, с. 36]. Кроме того, Т. В. Храмцова подчеркивает, что «внедрение регионального бюджетного планирования позволяет управлять бюджетным процессом... планирование... регионального бюджета дает необходимую базу для формирования социальных программ и планирования их ресурсной обеспеченности» [332, с. 30].

По мнению Т. М. Ковалевой, бюджетное планирование как элемент бюджетного механизма играет важную роль в организации управления бюджетами в субъекте Федерации [137, с. 105], при этом (как было отмечено в п. 2.1) в качестве объекта бюджетного планирования на региональном уровне выступает бюджет субъекта Федерации. М. Н. Пешкова отмечает, что «для принятия управленческих решений на региональном уровне... особую значимость приобретает информация о финансовых потоках, формирующих финансовые ресурсы региона» [243, с. 6].

Вопрос об элементах (составляющих процесса) бюджетного планирования в субъекте Федерации, с одной стороны, должен рассматриваться в соответствии с нормами законов субъектов Федерации о бюджетном процессе, с другой – в соответствии с разработками ученых-исследователей в этой области.

По мнению Ю. В. Лудиновой, бюджетное планирование в субъекте Федерации базируется на законодательном закреплении соответствующих принципов бюджетной системы. Ю. В. Лудинова указывает, что «формирование региональной системы бюджетного планирования в современных условиях основывается на законодательно закреплённых принципах самостоятельности бюджетов и закрепления доходных и расходных источников за соответствующими уровнями» [164, с. 63]. Также, касаясь вопроса составляющих процесса бюджетного планирования в регионе, данный исследователь приводит следующую совокупность действий (процессов) [164, с. 65]:

- 1) определение ответственности органов управления соответствующего уровня;
- 2) планирование доходных источников и расходных полномочий;
- 3) планирование межбюджетных трансфертов.

Н. И. Яшина, С. Ю. Роганова, А. В. Яснев раскрывают процесс бюджетного планирования через совокупность следующих элементов [350, с. 12]:

– оценка расходов и доходов бюджета, величины и состава доходов, необходимых для текущего содержания учреждений социальной сферы, а также капитального характера, источников покрытия дефицита бюджета;

– составление бюджетной росписи, обеспечивающей синхронизацию денежных потоков бюджета;

– оценка риска доходов и расходов бюджета по основным составляющим и его учет.

Ю. В. Красковский, оценивая разработку бюджета исполнительной властью региона, приводит такую последовательность действий [152, с. 67]:

- подготовка социально-экономического прогноза;

- разработка основных направлений бюджетной, налоговой, инвестиционной политики, политики управления долгом;
- разработка предварительного проекта бюджета и его обсуждение, внесение коррективов;
- разработка окончательного варианта проекта бюджета.

Е. В. Боровикова, характеризуя логику бюджетного планирования, отмечает последовательность его основных этапов [35, с. 26–27]:

- оценка выполнения бюджета за предыдущий год, оценка уровня социально-экономического развития субъекта Федерации;
- оценка влияния внешних и внутренних факторов, определяющих бюджетные риски; обоснование изменений, вносимых в проект бюджета;
- формирование задач на планируемый период на основе приоритетов бюджетной и налоговой политики;
- определение параметров модели межбюджетных отношений, всех источников и направлений расходования средств на основе механизма бюджетирования, ориентированного на результат;
- мониторинг текущего исполнения бюджета (бюджета принятых обязательств).

Взаимосвязанные этапы (ступени) бюджетного планирования в субъекте Федерации выделяет И. Н. Мальцева. По ее мнению, в состав пяти этапов (ступеней) включаются: «1) составление проекта регионального бюджета; 2) рассмотрение проекта регионального бюджета заинтересованными органами; 3) утверждение регионального бюджета законодательными органами власти субъектов Федерации; 4) поквартальное распределение плановых заданий по доходам и расходам регионального бюджета; 5) внесение изменений и дополнений в законы о региональных бюджетах» [170, с. 110].

Собственная трактовка критериев качества системы планирования в бюджетном процессе на региональном уровне предложена В. И. Клисториним. Им предлагается выделять следующие критерии качества системы планирования в бюджетном процессе на региональном уровне [133, с. 155–156]:

– «качество нормативной базы (в региональном законодательстве закреплены основные цели планирования, установлены связи между предплановыми и плановыми документами, регламентирован порядок их экспертизы, рассмотрения и утверждения, порядок их публикации, контроль за реализацией);

– качество методической базы: методики планирования должны быть регламентированы системой внутренних нормативных документов... обеспечивать технологию бюджетного планирования и соответствовать целям и задачам каждого документа;

– качество планов определяется, исходя из их надежности: долгосрочные прогнозы и планы должны выявлять ключевые проблемы регионального развития, среднесрочные – определять степень воздействия инструментов финансовой политики на достижение поставленных целей, годовые – степень соответствия мероприятий целям и приоритетам социально-экономической и бюджетной политики».

Также В. И. Клисторин подчеркивает, что одним из основных индикаторов качества системы планирования на региональном уровне является «соответствие фактических финансовых параметров плановым и частота пересмотров (корректировки) планов» [133, с. 156].

В связи с участием бюджетов субъектов Федерации в перераспределительных отношениях *бюджетное планирование на региональном уровне встроено в систему данных отношений и с учетом комплементарного характера бюджетного планирования* позволяет достичь целей и задач перераспределительного процесса.

На наш взгляд, бюджетное перераспределение в субъекте Федерации (как и на уровне государства в целом) представлено следующими видами:

- межвидовое бюджетное перераспределение;
- межтерриториальное бюджетное перераспределение;
- бюджетное перераспределение между категориями населения.

В качестве объекта *межвидового перераспределения* выступают виды экономической деятельности в широком смысле: как виды экономической деятельности производственной сферы (реальной экономики), так и виды экономической

деятельности социального профиля, а также виды экономической деятельности, связанные с государственным управлением и обеспечением военной безопасности. В зависимости от объекта перераспределения предлагается подразделять межвидовое перераспределение на четыре группы.

Группа 1. В качестве объекта межвидового перераспределения в данной группе выступают *приоритетные виды экономической деятельности*, которые в стабильной экономической ситуации являются устойчивыми в финансовом плане и составляют основу экономики региона. Основной целью бюджетного перераспределения в рамках этой группы является косвенное влияние на результаты экономической деятельности предприятий, предотвращение возникновения кризисных процессов для сохранения лидирующих позиций региона в определенной области и роста поступлений налогов от данных предприятий в бюджеты различных уровней. При этом органами государственной власти региона не ставится задача полного контроля над деятельностью предприятий и покрытия возникающих в стабильной экономической ситуации убытков.

Формирование перечня приоритетных видов экономической деятельности и перечня ведущих предприятий в субъекте Федерации осуществляется на основе объективных показателей состояния региональной экономики с учетом исторически сложившейся отраслевой специализации. Достаточно часто предприятия приоритетных для региона видов экономической деятельности являются градообразующими, а собственно экономика региона – монопрофильной. В этом случае подтекст межвидового перераспределения будет заключаться в создании финансовых предпосылок для повышения эффективности работы предприятий и ее сохранения в условиях вероятной экономической нестабильности; в защите доходов регионального бюджета от потерь в ситуации снижения показателей финансовых результатов работы предприятий. Кроме того, перераспределение финансовых средств в пользу градообразующих предприятий позволяет добиваться устойчивости экономики региона.

Группа 2. Объектом межвидового перераспределения выступают *общественно необходимые виды экономической деятельности*, предполагающие изна-

чальную убыточность вследствие государственного регулирования цен на продукцию (услуги) и высокого уровня базовых затрат. Цель бюджетного перераспределения в данном случае заключается в выравнивании экономических условий деятельности предприятий и организаций для сохранения необходимого уровня производства (услуг) в условиях низкой рентабельности или убыточности вида деятельности (производства), отсутствия необходимых возможностей для полного самофинансирования. Отметим, что финансирование убыточных отраслей, производств, организаций относится Б. А. Райзбергом к стимулирующему государственному управлению [263, с. 115].

Очевидно, что в рамках определенного вида экономической деятельности и (или) на конкретном предприятии могут пересекаться характеристики первой и второй группы. Так, крупное градообразующее предприятие, связанное с приоритетным направлением экономики региона, может быть убыточным вследствие применения механизма регулирования цен (например, установления предельного уровня). В этом случае будут актуальными цели бюджетного перераспределения, приведенные выше для видов экономической деятельности как первой, так и второй группы.

На уровне субъекта Федерации, безусловно, проявляются специфические региональные предпосылки формирования видов экономической деятельности с низким уровнем финансовых результатов и высоким уровнем общественной полезности (необходимости). Бюджетное перераспределение в рамках общественно необходимых, но убыточных видов экономической деятельности требует отвлечения ресурсов регионального бюджета практически на постоянной основе, что повышает уровень требований к качеству производимых товаров (оказываемых услуг), достоверности финансовой отчетности и прозрачности деятельности получателей бюджетных средств.

Группа 3. Объектом межвидового бюджетного перераспределения являются *виды экономической деятельности социального профиля* (образование, деятельность в области обязательного социального обеспечения, деятельность в области здравоохранения и социальных услуг, деятельность в области культуры, спорта,

организации досуга). Являясь обязательным институциональным элементом любого государства в целом и каждой отдельной территории в частности, организации социальной сферы, занимающиеся указанными видами экономической деятельности, оказывают населению различные социальные услуги, однако, как правило, объективно не имеют возможности самостоятельно обеспечить покрытие необходимых расходов.

Целью межвидового перераспределения в отношении видов экономической деятельности данной группы является обеспечение установленного уровня социальных услуг. «Государственное социальное планирование предусматривает... установление плановых показателей развития отраслей социальной сферы, подкрепляемое объемами выделяемых для этих целей государственных ресурсов» [263, с. 269]. Это позволяет гарантировать стабильное качество жизни населения, доверие к органам государственной власти, перспективное развитие на длительный период времени.

Группа 4. Объектом межвидового бюджетного перераспределения являются виды экономической деятельности, связанные с государственным управлением и обеспечением военной безопасности.

Целью бюджетного перераспределения является финансовое обеспечение фундаментальных (базовых) функций государства и субъектов Федерации. Для бюджета субъекта Федерации в связи с безусловной монополией государства в вопросах содержания и развития вооруженных сил и правоохранительных органов в данной группе межвидового перераспределения особое значение имеют расходы на обеспечение таких видов экономической деятельности, как деятельность органов государственного управления по вопросам общего и социально-экономического характера.

В рамках комплементарного бюджетного планирования для реализации целей межвидового перераспределения обеспечивается связь между стратегическими социально-экономическими ориентирами развития субъекта Федерации (выраженными в конкретных количественных показателях, которые должны быть достигнуты в среднесрочном или долгосрочном периоде). На основе концепции

бюджетирования, ориентированного на результат, строится расчет и обоснование плановых показателей бюджетов таким образом, чтобы обеспечить реализацию социально-экономической стратегии субъекта Федерации, т. е. плановые расходы регионального бюджета должны быть определены в таком объеме и структуре, чтобы создавать условия для достижения соответствующих социально-экономических результатов. В процессе бюджетного планирования обеспечивается согласованность необходимости финансирования всех определенных направлений в рамках существующих бюджетных ограничений и необходимости обеспечения перспективного развития территории.

Методически в рамках бюджетного планирования показателей межвидового перераспределения обеспечивается сочетание традиционных методов и инновационных методов. Например, особое значение для группы 3 межвидового перераспределения имеет нормативный метод бюджетного планирования (расходы определяются на основе установленного объема государственных социальных услуг и норматива финансовых затрат на единицу услуги). Это же в определенной степени относится к группе 4. В рамках групп 1 и 2 наибольшая значимость придается инновационным методам, в частности результатному бюджетированию.

Политика прозрачности в бюджетной сфере формирует особый вектор бюджетного планирования прежде всего в отношении группы 3 межвидового бюджетного перераспределения. В связи с тем, что вопросы функционирования социальной сферы наиболее важны для населения, объективно именно в части социальных расходов можно прогнозировать основной объем инициатив граждан в отношении направлений использования бюджетных средств и выдвижения конкретных проектов, реализация которых может быть частично обеспечена за счет средств бюджетов субъектов Федерации (с учетом софинансирования со стороны населения). Также необходимо отметить группу 2 межвидового перераспределения как представляющую интерес для общественности в связи с особой важностью отдельных видов экономической деятельности (обеспечение электрической энергией, газом, водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, дея-

тельность сухопутного и водного транспорта в части перевозки пассажиров, деятельность почтовой связи и пр.).

В процессе планирования бюджетных показателей межвидового бюджетного перераспределения наиболее значительно проявляется такой признак бюджетного планирования, как «информационная зависимость». Проектирование параметров бюджета с учетом результатного подхода может быть обеспечено только на основе достоверной статистической и обоснованной прогнозной информации о социально-экономических показателях развития региона. При этом целесообразно избегать установления завышенных желаемых результатов регионального развития, поскольку при планировании возникнет ситуация невозможности обеспечения таких результатов финансовыми ресурсами; при установлении завышенных результатов и недостаточном их финансовом обеспечении в процессе исполнения бюджета потребуются корректировка показателей плановых результатов или увеличение дефицита бюджета за счет привлечения дополнительных ресурсов.

Вторым видом бюджетного перераспределения является *межтерриториальное перераспределение*. По мнению И. М. Соломко, О. И. Тишутинной, перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами различных уровней (бюджетами территорий различных уровней) – «это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы, которые в силу исторически сложившихся экономических условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий» [46, с. 13]. Выступая в качестве неотъемлемого элемента государственной и региональной политики в любом территориально протяженном государстве, межтерриториальное перераспределение характеризуется значительным разнообразием целей и объектов приложения бюджетных средств.

Предлагается выделять три группы территорий – объектов межтерриториального перераспределения (под территориями понимаются различные административно-территориальные единицы; в РФ это субъекты Федерации – для государственного уровня, муниципальные образования – для регионального уровня),

при этом в качестве инструментов перераспределения выступают межбюджетные трансферты: дотации, субвенции, субсидии.

Группа 1. Объектом межтерриториального перераспределения являются *территории, обладающие низким уровнем бюджетной обеспеченности* (или, в зависимости от применяемых методик оценки, низким уровнем собственных доходов), недостаточным для финансового обеспечения установленных территориальных полномочий. Целью межтерриториального перераспределения в этом случае является выравнивание уровня бюджетной обеспеченности территорий (или рост объемов собственных доходов бюджетов). Инструментом бюджетного перераспределения в данной группе выступают дотации как вид финансовых трансфертов, не имеющий определенной цели и абстрактно направляемый в бюджет той или иной территории при соблюдении установленных требований и критериев, закрепленных на общегосударственном и (или) региональном уровне.

Группа 2. В качестве объекта межтерриториального перераспределения выступают *территории, органы власти (управления) которых обеспечивают реализацию полномочий органов власти вышестоящего уровня.*

По сути, финансовые средства, направляемые в территориальные бюджеты при указанном условии, не оказывают влияния на способность органов власти территорий выполнять собственные задачи, функции, отвечать за реализацию возложенных на них полномочий. Получение трансфертов в рамках данной группы межтерриториального перераспределения гарантирует исполнение важных государственных/региональных функций (полномочий) на всех территориях страны. Расчет объемов трансфертов основан в этой ситуации на объективных параметрах, определяющих внутреннее содержание того или иного полномочия (функции). Инструментом бюджетного перераспределения являются субвенции.

Группа 3. Объектом межтерриториального перераспределения являются *территории, участвующие в реализации совместных программ и проектов нескольких уровней власти и управления на основе софинансирования.*

Заинтересованность органов власти (управления) вышестоящего уровня в финансировании тех или иных социальных, экономических, инфраструктурных и иных проектов (программ) возникает:

- в связи с установлением общегосударственных приоритетов и их отражением в социально-экономической политике регионов и муниципальных образований;
- в связи с особой значимостью специфических (точечных) потребностей отдельных территорий и готовностью вышестоящего уровня власти оказать содействие в их удовлетворении.

Взаимодействие органов власти и управления различных уровней в процессе разработки и реализации совместных программ и проектов способствует консолидации интересов государства и территорий. В качестве инструмента перераспределения в данном случае используются целевые субсидии.

В контексте комплементарного бюджетного планирования следует обратить особое внимание на то, что межтерриториальное бюджетное перераспределение также базируется на идеологии результатного бюджетирования. Соответствующие цели территориального развития на уровне субъекта Федерации трансформируются в показатели плановых результатов, которые становятся ориентиром и базисом для применения методологии бюджетного планирования. В каждом субъекте Федерации (как и в РФ в целом) ввиду высокого уровня дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований, различной обеспеченности объектами социальной, транспортной, коммунальной инфраструктуры реализуются задачи выравнивания развития местных территорий, которые в бюджете субъекта Федерации базируются на плановых показателях дотаций и субсидий (косвенно – субвенций).

Межтерриториальное перераспределение бюджетных средств с точки зрения методологии бюджетного планирования предполагает использование прежде всего системы формализованных показателей в рамках экономико-математического моделирования (что следует рассматривать как применение традиционных методов планирования). Инновационные решения связаны с результатным бюджетированием, стратегическим планированием, применением различных показателей ран-

жирования территорий и установлением связи между рангом и объемами выделяемых финансовых ресурсов.

Указанный вид бюджетного перераспределения в меньшей степени, чем межотраслевое перераспределение, может быть увязан с политикой бюджетной открытости и инициативным (партисипаторным) бюджетированием. Это обусловлено тем, что определение вектора территориального развития в целом (на уровне страны или региона) осуществляется лишь с косвенным привлечением общественности ввиду сложности и масштабности задачи, а также невозможности для отдельного гражданина или группы граждан оценить перспективу в целом. Тем не менее определенное влияние бюджетной открытости на систему межтерриториального перераспределения и методологию комплементарного бюджетного планирования присутствует.

Наиболее значимыми признаками бюджетного планирования для межтерриториального перераспределения ресурсов являются «правовая регламентация», «информационная зависимость», «субъективный характер». Достижение целей развития территорий страны в целом или муниципальных образований в регионе посредством финансовых вливаний из вышестоящего бюджета базируется на совокупности механизмов, зафиксированных в нормативно-правовых актах, что обеспечивает легитимность процесса, снижение уровня субъективности при принятии решений о размере трансферта конкретному региону или муниципальному образованию (хотя полностью исключить влияние признака субъективности бюджетного планирования в данной ситуации невозможно, особенно в отношении субвенций). Планирование дотаций, субвенций и субсидий основано на данных, характеризующих нижестоящие территории как потенциальных получателей трансфертов. От состава сведений, используемых при расчетах, зависит конечный результат; в этой связи имеет место проблема несогласия нижестоящих территорий с набором показателей, учитываемых при планировании трансфертов (что еще раз указывает на проявление признака субъективности бюджетного планирования).

Бюджетное перераспределение между категориями населения базируется на том, что финансовые выплаты (трансферты) населению в любом государстве характеризуются различными основаниями (причинами) предоставления, стоимостными параметрами, длительностью назначения и т. п. Выступая в качестве инструмента перераспределения средств между категориями граждан, трансферты населению содействуют достижению социальной стабильности в государстве, а также реализации комплекса частных целей, которые различаются в зависимости от конкретной группы процессов перераспределения. По мнению автора, в системе отношений бюджетного перераспределения между категориями населения представляется необходимым выделить четыре основные группы.

Группа 1. Объектом бюджетного перераспределения являются *категории граждан, занимающих должности государственной (муниципальной) службы либо работающих в учреждениях и организациях, финансируемых из бюджетов.* Указанные субъекты получают из определенного бюджета средства в качестве вознаграждения за труд, составляющие (по определению) основной источник их доходов, а именно заработную плату (и прочие выплаты аналогичного характера).

В отличие от остальных групп бюджетного перераспределения между категориями населения в рассматриваемой группе условием предоставления финансовых трансфертов гражданам является их вовлечение в трудовые отношения с органами власти, управления, учреждениями и организациями, финансируемыми из бюджетов. Поэтому величина соответствующих вознаграждений строго нормирована установленными размерами должностных окладов, надбавок, премий и порядком их начисления.

Субъекты Федерации могут устанавливать размеры должностных окладов и т. п. с учетом финансовых возможностей регионального бюджета, но при этом следует принимать во внимание финансовый статус региона – является ли он получателем трансфертов из федерального бюджета. В том случае, если регион является дотационным и тем более высокодотационным, он не имеет права устанавливать размеры вознаграждений государственным служащим, которые бы поста-

вили их в более выгодное положение по отношению к государственным служащим федерального уровня.

Группа 2. В качестве объекта перераспределения бюджетных средств выступают *категории граждан с объективно низким уровнем доходов*. Получателями финансовых выплат в рамках данной группы являются те жители страны, которые в силу объективных факторов лишены возможности самостоятельно обеспечить определенный (как правило, минимальный или средний) уровень доходов – инвалиды, пенсионеры, дети-сироты и т. п. По отношению к перечисленным категориям граждан применяются такие характеристики, как «социально незащищенные слои», «малообеспеченные граждане».

Целью перераспределения в отношении указанных категорий граждан является обеспечение установленного стандартного (минимального или среднего) уровня располагаемых доходов для формирования возможности приобретать (получать) необходимые для жизни товары, работы, услуги. Уровень, по сравнению с которым ведется расчет размеров выплат, может быть установлен при помощи таких показателей, как минимальная заработная плата, прожиточный минимум, стоимость минимальной потребительской корзины. Как отмечает Б. А. Райзберг, «государство устанавливает минимальные гарантированные уровни оплаты труда, пенсий, пособий в их соотношении с минимальным потребительским бюджетом семьи и прожиточным минимумом» [263, с. 269].

Финансовые средства в данном случае могут носить целевой характер и предоставляться на расходы, необходимые для нормальной жизнедеятельности любого человека (например, жилищно-коммунальные расходы). Кроме того, во всех странах основной формой трансфертов населению являются регулярные нецелевые выплаты в виде пособий, пенсий, стипендий и пр.

В условиях экономической нестабильности, в периоды кризисов необходимость в государственной поддержке населения объективно возрастает, что связано со снижением реального уровня доходов населения вследствие инфляции, с ростом безработицы, с увеличением доли в структуре населения регионов так

называемых «маргинальных» групп (утративших связь со своим прежним социальным статусом).

Группа 3. В качестве объекта перераспределения бюджетных средств выступают *категории граждан, имеющих определенный официально присвоенный статус, подтверждающий заслуги перед государством или отдельными территориями.* Совокупность официальных статусов закрепляется нормативно-правовыми актами органов власти и управления различных уровней. Это, в частности, герои СССР и РФ, ветераны труда, почетные доноры, заслуженные деятели искусства и науки, почетные граждане городов, многодетные матери и пр.

Целью бюджетного перераспределения в данном случае является обеспечение исполнения государственных (региональных, муниципальных) обязательств (гарантий), закрепленных в соответствующих нормативно-правовых актах и подтверждающих официальное признание значимости той или иной категории граждан. При этом причиной возникновения такого рода обязательств, как правило, является продолжительность деятельности гражданина в определенной области, обусловившая возникновение значительных заслуг перед государством (регионом, муниципальным образованием) в различных сферах.

При осуществлении финансовых выплат в пользу таких категорий граждан не принимается во внимание уровень их доходов; основой для включения в состав получателей бюджетных средств являются заслуги перед государством (регионом, муниципальным образованием). Размер выплаты устанавливается в том числе в зависимости от степени значимости заслуг определенной категории граждан.

Группа 4. В качестве объекта перераспределения бюджетных средств выступают *категории граждан, которые достигли важных для страны (или ее территорий) результатов* в различных сферах и областях.

Целью бюджетного перераспределения является финансовое поощрение достигнутого результата для повышения его общественной значимости и создания предпосылок для расширения численности граждан, потенциально способных к повторению или превышению достижения. Отличительной особенностью отношений в рассматриваемой группе (по сравнению с предыдущей группой) является

разовое поощрение достигнутого результата без обязательного присвоения получателю выплат официального статуса (который, как было сказано ранее, подтверждает длительную работу в той или иной области). Конкретный перечень сфер и отраслей, в которых достижение определенного показателя (завершение работы, завоевание награды) будет материально поощряться за счет бюджетных средств, устанавливается на уровне государства, регионов и муниципальных образований, исходя из общегосударственных или территориальных приоритетов.

Получателями выплат из бюджетов в рамках рассматриваемой группы являются победители спортивных соревнований, ученые, сделавшие крупные открытия, граждане, проявившие отвагу и героизм при чрезвычайном происшествии, выпускники общеобразовательных школ – обладатели золотых и серебряных медалей, студенты, обучающиеся на «отлично», и пр. Финансовые средства, направляемые на поощрение признаваемых государством результатов, являются важным элементом социальной политики государства и инструментом формирования значимых для страны и ее территорий общественных ценностей, приоритетов.

В рамках перераспределения между категориями населения финансовые средства могут предоставляться гражданам:

- единовременно или разово;
- в течение всей жизни с определенной периодичностью;
- в течение ограниченного периода времени, когда физическое лицо обладает совокупностью условий, дающих право на получение средств из бюджетов (например, в течение периода, когда уровень доходов конкретного лица был ниже прожиточного минимума).

Также в практике функционирования бюджетной системы есть примеры, когда средства, предназначенные для граждан, имеющих соответствующий статус, уровень доходов или достигших определенного результата, перечисляются не самим физическим лицам, а поступают на предприятия, в организации или учреждения для последующего безвозмездного оказания гражданам определенных категорий тех или иных услуг. Кроме того, как уже упоминалось, средства из бюджетов могут иметь целевое назначение, в частности, перечисляться на специаль-

ные счета граждан в банках, средства с которых могут быть использованы исключительно на установленный перечень видов расходов.

Бюджетное перераспределение ресурсов бюджетов субъектов Федерации между категориями населения (жителями соответствующих территорий) дополняет мероприятия социальной политики государства в целом. При наличии возможностей в каждом конкретном, субъекте Федерации может быть расширен перечень категорий – получателей выплат из регионального бюджета по сравнению с другими регионами РФ. Кроме того, реализуя мероприятия в области перераспределения бюджетных средств между категориями населения, субъекты Федерации решают «задачу сочетания интересов региона и муниципальных образований, расположенных на его территории» [155, с. 42]. Важность этого направления перераспределения подтверждается значительной долей расходов на трансферты населению в структуре расходов региональных бюджетов.

Перераспределение между категориями населения в меньшей степени, по сравнению с межотраслевым и межтерриториальным перераспределением, может быть напрямую увязано с ожидаемыми приоритетами социально-экономического развития, зафиксированными в стратегических документах субъекта Федерации. Это объективно обусловлено тем, что сложно установить прямую связь между осуществлением социальных выплат населению и положительными социально-экономическими изменениями в регионе. В рамках указанного вида перераспределения результатная составляющая бюджетного планирования проявляется в установлении прямого простого количества получателей выплат; возможной задачей более высокого уровня является обоснование взаимосвязи между количеством получателей выплат и положительными изменениями, например, в сфере демографии, занятости, структуре населения и пр. Дополнительно (в связи с перераспределением между категориями населения) отметим сложность применения такого инновационного метода бюджетного планирования, как партисипаторное бюджетирование: как правило, при реализации подобного рода проектов не предполагается возможность прямого влияния граждан на размеры выплат из бюджетов отдельным категориям населения.

С другой стороны, планирование показателей, связанных с бюджетным перераспределением между категориями населения, базируется на таком элементе традиционной методологии планирования, как нормативный метод, что позволяет проводить расчеты большого объема показателей с высокой периодичностью в достаточно ограниченные сроки. Нормативное планирование основано на применении таких величин, как численность получателей тех или иных выплат и нормативный размер выплат на одного человека в единицу времени (за один период начисления).

Все аспекты, связанные с бюджетным перераспределением между категориями населения, напрямую подпадают под требование обеспечения открытости финансовой информации. Доступными для общественности должны являться: критерии, основания для предоставления выплат, размеры выплат и периодичность начисления, иные параметры. Особо необходимо отметить бюджетную открытость в части доходов государственных служащих, сведения о величине которых размещаются в открытом доступе (в соответствии с требованиями законодательства большинства государств).

Отмечая значимость признаков бюджетного планирования для бюджетного перераспределения между категориями населения, подчеркнем принципиальную роль признака «информационная зависимость», который основан на совокупности сведений о населении, формируемой органами государственной статистики, ведомствами, отвечающими за отдельные направления государственной социальной политики, работодателями и пр. Бюджетное планирование показателей, связанных с перераспределением между категориями населения, должно в минимальной степени характеризоваться субъективностью (в определенном смысле это может иметь отношение к группе 4, когда право на получение государственных выплат устанавливается субъективным решением органов власти/управления на территории). Также планирование в рамках указанного вида перераспределения, безусловно, соответствует признаку «правовая зависимость» (выплаты по всем существующим направлениям включаются в плановые показатели бюджетов только на базе соответствующих нормативно-правовых актов).

В целом, каждый вид бюджетного перераспределения связан с такими общими признаками бюджетного планирования, как «временная ограниченность (определенность)» и «межведомственный характер».

2.3 Влияние государственных решений на бюджетное планирование в субъектах Федерации

Бюджетное планирование в субъектах Федерации базируется на принципе самостоятельности, который является «фундаментом формирования региональной системы бюджетного планирования» [155, с. 42]. Однако вопросы, связанные с совершенствованием бюджетного планирования в регионах, несмотря на самостоятельность территорий, не могут быть решены без учета влияния государственных решений, принимаемых органами государственной власти РФ в бюджетной сфере. По мнению Г. Н. Куцури, можно констатировать «высокую степень зависимости состояния региональной финансовой системы от действий федеральных органов государственной власти, которая определяется как нормативно-правовыми ограничениями, так и реальной финансовой зависимостью регионов от центра» [156, с. 424].

По нашему мнению, совокупность государственных решений, оказывающих влияние на процесс бюджетного планирования в регионах, может быть разделена на две группы.

Первая группа решений (организационные решения) определяет общие требования, рамки, форматы, подходы, принципы, которые должны быть учтены в процессе формирования региональных бюджетов. К данной группе следует отнести:

– решения по разграничению доходных источников и расходных полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления (эти решения

устанавливают, в частности, общие рамки в отношении совокупности доходов бюджетов субъектов Федерации и величины финансовых обязательств, которые должны быть обеспечены за счет бюджетов);

– решения (рекомендации) по осуществлению в целом бюджетного планирования в субъектах Федерации, а также наиболее существенных процессов в рамках бюджетного планирования (например, методические рекомендации в отношении формирования региональных бюджетов в программном формате, рекомендации по долгосрочному бюджетному планированию и пр.);

– решения, регламентирующие порядок расчета отдельных видов доходов бюджетов субъектов Федерации (в частности, сумм налогов, поступающих в региональные бюджеты, а также других элементов данных налогов), порядок планирования бюджетных ассигнований;

– решения, разъясняющие специфику применения отдельных методов бюджетного планирования в определенных ситуациях (например, применение нормативного метода в процессе расчета финансового обеспечения государственных услуг).

Вторая группа решений (финансовые решения) напрямую изменяет объемы доходов бюджетов субъектов Федерации на определенный период (очередной год, очередной год и плановый период, иной период времени, на который осуществляется бюджетное планирование) в рамках общих направлений бюджетной политики государства. Данные решения обуславливают изменения планового объема расходов регионального бюджета.

Решения второй группы (финансовые решения) имеют наиболее важное значение в современных условиях неустойчивости бюджетной системы, поскольку влияют на возможность органов власти регионов выполнять собственные функции и на способность оказывать реальное влияние на социально-экономическую ситуацию в регионах. К финансовым решениям государства, оказывающим влияние на бюджетное планирование в субъектах Федерации, следует отнести:

– решения, связанные с нормативами отчислений по федеральным налогам в бюджеты субъектов Федерации;

- решения, связанные с предоставлением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации;
- решения по предоставлению бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации;
- решения в части установления льгот по региональным налогам.

По нашему мнению, наибольшую значимость для бюджетного планирования в субъектах Федерации имеют финансовые решения государства, связанные с нормативами отчислений по федеральным налогам и предоставлением трансфертов из федерального бюджета (эти решения следует относить к принципиальным). Это обусловлено следующими обстоятельствами:

- в доходах бюджетов всех регионов РФ основную часть налоговых поступлений составляют федеральные налоги, следовательно, крайне важно осуществить верную оценку поступлений именно по данному виду доходов;

- абсолютно все субъекты Федерации являются получателями трансфертов из федерального бюджета, которые используются для финансирования принципиально важных потребностей, для решения важнейших проблем в регионах; многие субъекты Федерации более чем на 50 % формируют доходы своих бюджетов за счет федеральных трансфертов.

Следует отметить, что сама постановка вопроса о влиянии финансовых решений государства на бюджетное планирование в субъектах Федерации обусловлена тем, что высшее руководство страны, федеральные органы законодательной и исполнительной власти принимают косвенное участие в этом процессе (являются субъектами косвенного участия), т. е. не отвечают непосредственно за формирование плановых показателей регионального бюджета по доходам и расходам, но выступают в качестве системообразующих и регламентирующих институтов.

Финансовые решения в части нормативов отчислений по федеральным налогам для бюджетов субъектов Федерации. Финансовые решения в части изменения нормативов отчислений по федеральным налогам для региональных бюджетов принимаются на федеральном уровне постоянно с 1990-х годов (с начала формирования бюджетной системы Российской Федерации). Вопросы, связан-

ные с распределением федеральных налогов по уровням бюджетной системы, в научных публикациях в основном раскрываются в контексте финансового положения территорий в рамках налоговой децентрализации и налогового федерализма [151; 302], а также зависимости региональных бюджетов от федеральных налогов и налоговой автономии регионов [96; 98]. Учет конкретных пропорций распределения налогов между бюджетами (в том числе в отношении федеральных налогов), по мнению А. М. Балтиной, Е. И. Комаровой, М. А. Троянской, следует рассматривать как один из элементов планирования налоговых доходов бюджета любого уровня [18, с. 129].

Отметим, что в определенном смысле для процесса бюджетного планирования на региональном уровне характер принимаемых государственных решений в части изменения нормативов отчислений по федеральным налогам не имеет принципиального значения с точки зрения механизма расчета объемов поступлений по налогам на определенный период. Принимается ли решение об увеличении нормативов или решение о снижении нормативов для бюджетов субъектов Федерации – регионами осуществляется расчет плановой величины поступлений на основании определенных методик и подходов. Фактически, в ходе планирования доходов бюджета финансовые органы субъекта Федерации осуществляют оценку общего объема поступлений с территории субъекта Федерации по соответствующему федеральному налогу, а затем корректируют полученные значения на норматив налоговых отчислений, установленный в Бюджетном кодексе РФ. Для оценки влияния изменений нормативов отчислений по федеральным налогам для бюджетов субъектов Федерации в процессе планирования доходов на региональном уровне может применяться, например, корректирующий коэффициент, учитывающий изменение налогового и бюджетного законодательства РФ.

По мнению автора, бюджетное планирование в субъектах Федерации испытывает существенное и более конкретное воздействие федеральных решений в следующих ситуациях, связанных с изменением нормативов отчислений по федеральным налогам.

Во-первых, если решение по изменению федеральных нормативов (которое вступает в силу с 1 января очередного года) принято в текущем году в период, когда основная часть работы по бюджетному планированию в регионах завершена либо подходит к завершению.

Бюджетное планирование в субъектах Федерации основывается на тех условиях и подходах, которые действуют на федеральном уровне на момент начала плановой деятельности. Даже если принятие новых решений в части федеральных нормативов декларируется, субъекты Федерации начинают планирование, отталкиваясь от существующих нормативов. Таким образом, возможна ситуация, когда предварительные расчеты доходов и расходов региональных бюджетов завершены, и решение об изменении нормативов отчислений по федеральным налогам принимается уже на стадии подготовки проекта бюджета субъекта Федерации в целом (в исключительных случаях – на стадии подготовки бюджета к обсуждению в законодательном органе региона).

В этом случае принятое государственное решение в первую очередь влияет на плановые оценки налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации, которые должны быть в сжатые сроки пересмотрены. Безусловное влияние указанное решение оказывает и на общий объем расходов регионального бюджета. Плановые расходы – в зависимости от того, ведет ли федеральное решение к росту или к снижению размера плановых доходов, – могут быть в этой ситуации увеличены, сокращены либо оставлены без изменений при условии привлечения дополнительных источников покрытия дефицита.

Во-вторых, если принятые решения по изменению нормативов не соответствуют опубликованным направлениям бюджетной и налоговой политики государства, а также параметрам среднесрочного федерального бюджета и бюджетного прогноза Российской Федерации (при их наличии).

Современная бюджетная политика, несмотря на определенные коррективы в связи с кризисными тенденциями в экономике, предполагает внедрение элементов долгосрочного и среднесрочного планирования. В субъектах Федерации это

предполагает разработку среднесрочных бюджетов и бюджетных прогнозов (на двенадцать и более лет).

Если решения по изменению нормативов отчислений по федеральным налогам существенно отличаются от доведенных ранее до регионов ключевых направлений бюджетной и налоговой политики, а также не соответствуют разработанным ранее параметрам федеральных бюджетов и бюджетного прогноза РФ, это приводит:

- к неопределенности в плане источников формирования доходов региональных бюджетов (причем как на один год, так и на несколько лет);
- к невозможности осуществить обоснованную оценку бюджетных возможностей субъектов Федерации, что особенно важно для финансирования масштабных затратных проектов;
- к снижению значимости среднесрочного и стратегического бюджетного планирования в целом.

Отсутствие определенности в отношении того, какие налоги и в каких долях будут закреплены за региональными бюджетами в среднесрочной перспективе, помимо прочего, негативно влияет на оценку вероятных объемов финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на реализацию различных программ социально-экономического развития (государственных программ субъектов Федерации).

Необходимо подчеркнуть, что развитие бюджетного планирования в субъектах Федерации возможно только на основе обеспечения преемственности и определенности в отношении изменений нормативов отчислений по федеральным налогам. В большей степени реализация этих условий важна для тех субъектов Федерации, в доходах которых доля налоговых поступлений является значительной, а дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности отсутствуют. Для дотационных и высокодотационных субъектов Федерации важность стабилизации практики изменения нормативов отчислений по федеральным налогам ниже, но также имеет место.

Финансовые решения в части порядка и объемов предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов

Федерации. Наличие безвозмездных поступлений из федерального бюджета в доходах бюджетов субъектов Федерации – стандартная особенность бюджетной системы РФ. Это обусловлено тем, что именно федеральный центр, как отмечают Е. Ф. Сысоева, Ю. И. Трещевский, А. И. Щедров, создает основу эффективного управления региональным развитием [303, с. 39]. В научных публикациях вопросы о распределении межбюджетных трансфертов раскрываются в контексте финансовой самостоятельности территорий, зависимости/независимости регионов от федерального центра и пр.

В бюджетном планировании на региональном уровне решения в части межбюджетных трансфертов, принимаемые на федеральном уровне, оказывают прямое влияние прежде всего на планирование общей суммы доходов бюджетов. Суммируя плановые объемы безвозмездных поступлений с плановыми значениями по налоговым и неналоговым доходам, финансовые органы регионов получают итоговое плановое значение доходов регионального бюджета.

Следует отметить, что принципиальное значение имеет характер принимаемых государством решений в отношении двух из трех видов межбюджетных трансфертов, а именно дотаций и субсидий. Это связано с тем, что и дотации, и субсидии увеличивают объем расходов регионального бюджета на финансирование региональных полномочий (по субсидиям – федеральные средства обеспечивают покрытие определенной доли затрат, связанных с реализацией полномочий субъектов Федерации).

В отличие от дотаций и субсидий, планирование объемов субвенций на федеральном уровне не оказывает существенного влияния на бюджетное планирование в субъектах Федерации, поскольку федеральные субвенции в одной и той же сумме учитываются в доходах и расходах региона, без какого-либо самостоятельного распределения сумм субвенций на региональные потребности. Как отмечает Н. М. Ермакова, снижение размера субвенций свидетельствует о сокращении государственных полномочий, делегируемых для исполнения субъектам Федерации [100, с. 4; 101, с. 84]; соответственно рост объемов субвенций означает обратную тенденцию.

По нашему мнению, влияние государственных решений в части порядка и объемов предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации проявляется по следующим направлениям.

Во-первых, если порядок и подходы к определению объемов субсидий регионам окончательно утверждаются существенно позднее, чем того требует временная логика бюджетного планирования в субъектах Федерации; если присутствует среднесрочная неопределенность порядка и условий предоставления субсидий.

На современном этапе развития межбюджетных отношений все субъекты Федерации являются получателями федеральных субсидий, следовательно, регионы максимально заинтересованы в том, чтобы предоставить необходимые обоснования потребности в субсидиях органам государственной власти РФ. Эта деятельность требует определенности в отношении порядка и условий предоставления субсидий. Если на федеральном уровне нет определенности в отношении данных критериев, а также если решение о порядке и условиях предоставления субсидий принимается достаточно поздно, субъекты Федерации могут на стадии планирования своих бюджетов сталкиваться с необходимостью предоставления дополнительных обоснований, поиска новой информации и иными проблемами. Это может привести к тому, что многие регионы не смогут представить соответствующие данные в установленные сроки.

Важно обратить внимание на необходимость среднесрочной определенности в отношении порядка и условий предоставления субсидий, а также долей софинансирования со стороны субъектов Федерации. Поскольку субсидии позволяют регионам решать важные социально-экономические проблемы, что требует включения в бюджет соответствующего финансирования в течение нескольких лет, определенность в отношении указанных критериев позволит соответствующим образом ориентироваться при планировании регионального бюджета.

Уточним, что, безусловно, для субъектов Федерации важна и определенность в части показателей, учитываемых при планировании дотаций. Федеральные методики предполагают систематизацию различных параметров субъектов

Федерации, которые влияют на уровень их бюджетной обеспеченности и, соответственно, на объемы дотаций. Но, в отличие от субсидий, интересы и возможности субъектов Федерации не принимаются во внимание при расчете дотаций, проектирование дотаций ведется по формализованным этапам; по этой причине определенность в отношении содержания федеральной методики планирования дотаций важна как косвенный фактор, учитываемый в бюджетном планировании на региональном уровне. Недостатком данной методики, оказывающей негативное воздействие на бюджетное планирование в регионах, может быть сложность расчета, непрозрачность произведенных расчетов, отсутствие экономической обоснованности [53, с. 17].

Во-вторых, если окончательные объемы дотаций и субсидий утверждаются на федеральном уровне вне установленных временных рамок бюджетного процесса в субъектах Федерации, при этом в ходе утверждения имеют место неоднократные корректировки вероятных объемов трансфертов по конкретным регионам.

Реальностью современного этапа развития бюджетной системы является сложность расчета показателей бюджета любого уровня, в том числе федерального бюджета, ввиду неопределенности факторов, влияющих на показатели доходов и расходов. Следовательно, отставание сроков утверждения окончательных объемов межбюджетных трансфертов по регионам РФ можно считать объективной проблемой, которая возникает в связи с задачей разработки максимально обоснованных параметров федерального бюджета.

Однако необходимо иметь в виду, что влияние федеральных решений в плане объемов трансфертов для конкретного региона имеет принципиальное значение для бюджетного планирования в субъектах Федерации. Прежде всего это касается дотаций, которые не имеют конкретного целевого назначения (классические дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности). Если субъект Федерации на стадии активных действий по планированию бюджета не обладает сведениями о плановом объеме федеральных дотаций, планирование бюджета становится затруднительным (особенно для высокодотационных субъектов Федерации), главным образом в части расходов. Регион не может принять решение о включе-

нии определенных расходов в проект бюджета до того, как будут окончательно определены размеры дотаций.

При планировании бюджета субъекта Федерации в части доходов важное значение имеет решение федерального уровня власти о предоставлении особого вида дотаций – дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Решение о предоставлении этого вида дотаций принимается без связи с оценкой бюджетной обеспеченности субъектов Федерации (что характерно для дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности).

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов предоставляются с целью обеспечения текущей сбалансированности региональных бюджетов [171, с. 115]. Данный вид дотаций предоставляется и субъектам Федерации, обладающим высоким уровнем бюджетной обеспеченности. Следовательно, своевременное принятие федеральных решений в отношении объемов дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов позволит с необходимой степенью обоснованности и тщательности просчитать плановые объемы доходов бюджетов субъектов Федерации – получателей данных дотаций, а также соответствующим образом учесть объемы дотаций при планировании расходов.

Неопределенность в отношении плановых объемов субсидий также негативно влияет на бюджетное планирование в субъектах Федерации, поскольку не представляется возможным увеличить доходную часть бюджета на объем федеральных субсидий и, соответственно, увеличить расходную часть бюджета (за счет субсидируемых затрат и собственных средств субъекта Федерации, выделяемых на основе софинансирования). Например, если решение федерального центра об отказе в предоставлении субсидии известно заранее, субъект Федерации может перенаправить средства, которые находились в «резерве» под вероятное получение субсидий, на другие направления расходов (или, по возможности, принять решение о привлечении иных источников).

В-третьих, если существенным образом изменяются ранее определенные законом о федеральном бюджете плановые объемы дотаций и субсидий (при планировании бюджета на следующий трехлетний период).

Как справедливо отмечают Л. Я. Маршавина и Ю. М. Болдузева, «переход к среднесрочному бюджетному планированию на федеральном уровне обусловил планирование межбюджетных трансфертов на среднесрочную перспективу» [171, с. 114]. Даже в ситуации временного отказа от разработки федерального бюджета на три года необходимо подчеркнуть значение практики среднесрочной оценки объемов трансфертов субъектам Федерации. В части дотаций это обусловлено важностью правильного понимания финансовых возможностей субъектов Федерации, которые могут быть направлены на различные цели. В части субсидий – важностью правильной оценки возможностей субъектов Федерации по реализации крупных проектов в различных областях (дорожная сфера, образование, здравоохранение, экология и пр.).

Особую значимость имеют федеральные решения по изменению объемов и целевых направлений предоставления субсидий субъектам Федерации в связи с реализуемой практикой планирования региональных бюджетов в программном формате. Каждая государственная программа субъекта Федерации составляется на несколько лет; большинство программ предполагает федеральное софинансирование. Следовательно, если при утверждении федерального бюджета на очередной год принимаются решения об изменении объемов субсидий регионам по соответствующим государственным программам, субъекты Федерации вынуждены на стадии планирования своих бюджетов пересматривать ранее утвержденные показатели региональных программ. Это имеет негативные последствия не только для процесса бюджетного планирования, но и в целом для эффективного использования бюджетных средств. Если определенные мероприятия в рамках государственной программы, предполагающей федеральное софинансирование, были начаты в прошлом/текущем году, а на будущий год (годы) определенные ранее объемы федеральных субсидий на это направление будут уменьшены, плановые результаты по программе не будут достигнуты в установленный сроки. Кроме того, ранее израсходованные средства (при условии пересмотра или приостановления действия программы) фактически должны оцениваться как использованные неэффективно.

Процесс взаимодействия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Федерации по построению эффективной модели межбюджетных отношений и бюджетного федерализма базируется на необходимости «гармонизации интересов участников федерации» [311, с. 47]; таким образом, в ходе бюджетного планирования на федеральном и региональном уровне также представляется правильным стремиться к гармонизации интересов.

По мнению автора, с целью совершенствования бюджетного планирования на региональном уровне необходимо обеспечить совмещение сроков окончательного утверждения решений государства по изменению нормативов отчислений по федеральным налогам в бюджеты субъектов Федерации, а также по порядку предоставления субсидий и условиям получения дотаций из федерального бюджета, с временными границами бюджетного процесса на уровне субъектов Федерации. В случае принятия соответствующего решения без учета указанных границ принципиально рассмотреть возможность компенсации субъектам Федерации вероятных финансовых потерь вследствие снижения качества бюджетного планирования. Безусловно, крайне важно обеспечить реализацию данной рекомендации с целью преодоления «тенденции сброса бюджетного дефицита с федерального на региональный уровень и далее на муниципальный» [284, с. 24].

Обобщая итоги проведенного в настоящей главе исследования, выделим наиболее существенные научные результаты:

– введено в научный оборот понятие «комплементарное бюджетное планирование», выделены модули комплементарного бюджетного планирования, сформулированы и описаны его признаки и аспекты;

– раскрыто содержание комплементарного бюджетного планирования через призму бюджетного перераспределения;

– уточнено содержание организационных и финансовых государственных решений, оказывающих влияние на бюджетное планирование в субъектах Федерации; представлена авторская трактовка финансовых решений.

ГЛАВА 3. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ И ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

3.1 Сущность комплементарной методологии бюджетного планирования

Углубленное исследование бюджетного планирования в субъекте Российской Федерации с учетом сложности и многоаспектности данного понятия (явления) предполагает одновременное использование системной методологии, эволюционной методологии и результатной методологии, объединенных в комплементарную методологию бюджетного планирования.

Системная методология исследования бюджетного планирования в субъекте Федерации базируется на общих подходах к исследованию систем, разработанных зарубежными и отечественными учеными. Научным базисом системной методологии, как и в целом широкого спектра исследований систем, следует считать положения общей теории систем, разработанные в середине XX века известным биологом-теоретиком Людвигом фон Берталанфи [103, с. 4]. Принципиально важно отметить, что этот ученый подчеркивал прикладную значимость понятия «система», которое «не ограничивается теоретической сферой, а становится центральным в определенных областях прикладной науки» [26, с. 23].

Как отмечают В. Н. Садовский и Э. Г. Юдин, «по мере развертывания системных исследований становилось все более очевидным, что речь идет не об утверждении какой-то единственной концепции... а о новом направлении исследовательской деятельности... о формировании нового подхода к объектам исследования» [103, с. 4]. Это обусловило возникновение в науке понятия «системный подход» или «системная методология».

В работе В. Н. Садовского подчеркивается, что «системный подход представляет собой самостоятельную и... весьма перспективную стратегию развития современного научного знания» [282, с. 43].

Системный подход, с точки зрения И. В. Блауберга и Э. Г. Юдина, является одним из важнейших в составе «методологических направлений, ориентированных на изучение системно-структурных объектов» [30, с. 49].

Основополагающее понятие системного подхода (методологии) – собственно понятие «система» – не имеет однозначного толкования ни в отечественной, ни в зарубежной литературе, что убедительно доказано в ряде исследований (см., например: [117; 253; 282; 320]). В качестве одного из наиболее комплексных решений в отношении понятия «система» представляется необходимым привести мнение В. Н. Садовского, предложившего инвариант значения термина «система»: «1) система представляет собой целостный комплекс взаимосвязанных элементов; 2) она образует особое единство со средой; 3) как правило, любая система представляет собой элемент системы более высокого порядка; 4) элементы любой системы... обычно выступают как системы более низкого порядка» [103, с. 12].

Возможность применения системной методологии к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации обусловлена тем, что, с одной стороны, бюджетное планирование является элементом двух систем (бюджетного процесса в субъекте Федерации и системы общегосударственных решений в области формирования/планирования бюджетов различных уровней), с другой – само представляет собой систему взаимосвязанных элементов и подсистем. Данная особенность может быть охарактеризована как дуализм природы бюджетного планирования в субъекте Федерации; указанный дуализм находится в полном соответствии с принципом целостности системного исследования социально-экономического развития [115, с. 26] (система рассматривается как единое целое и как подсистема для вышестоящих уровней). Бюджетное планирование есть система, поскольку это «организационное или составное целое, набор или комбинация элементов, образующих единый комплекс или единое целое» [130, с. 32].

Характеризуя бюджетное планирование с позиции системной методологии как элемент (подсистему) бюджетного процесса на региональном уровне, следует особо выделить взаимосвязь указанного элемента с другими элементами бюджетного процесса, такими как рассмотрение проекта бюджета и исполнение бюджета. Данная взаимосвязь носит целенаправленный и целесообразный характер (что, по мнению А. Гатаулина, является одним из важных признаков системы [64, с. 64]) и, в конечном итоге, обеспечивает возможность выполнения функций органами государственной власти субъекта Федерации. Бюджетный процесс без бюджетного планирования перестает быть нормальной системой и превращается в «поврежденную и, вероятнее всего, нефункционирующую систему» [209, с. 28].

На основе подготовленного в процессе бюджетного планирования проекта регионального бюджета организуется деятельность законодательного органа субъекта Федерации по рассмотрению проекта бюджета; причем временные рамки бюджетного планирования, а также содержание проекта бюджета непосредственно влияют на ход процесса рассмотрения проекта бюджета, сроки рассмотрения и возможные последствия отклонения законодателями внесенного проекта бюджета. Бюджетное планирование создает основу для исполнения проекта бюджета субъекта Федерации: в документе установлены плановые задания по мобилизации доходов, источников покрытия дефицита бюджета, направления распределения финансовых ресурсов, а также иные параметры бюджетной сферы субъекта Федерации. Таким образом, бюджетный процесс, безусловно, является системой, так как демонстрирует, по Р. Л. Акофу, поведение, которое складывается «из множества взаимозависимых действий» [1, с. 146].

В рамках системной методологии важно подчеркнуть, что бюджетное планирование в субъекте Федерации встроено в систему общегосударственных решений и действий в области формирования бюджетов, которая оказывает определяющее влияние на правовые основы и практику бюджетной деятельности на региональном уровне. В целом вся бюджетная деятельность в административно-территориальных единицах государства, включая бюджетное планирование, подчинена решениям, принимаемым на государственном уровне; единая система государственных

решений позволяет обеспечить стандартизированность процедур, их соответствие единой логике государственного развития, минимизировать вероятность нерациональных отклонений, нарушающих бюджетное законодательство и препятствующих построению единого бюджетного пространства на всей территории страны.

Дуалистичная природа бюджетного планирования в субъекте Федерации в контексте системной методологии позволяет рассматривать указанное понятие как систему, характеризующуюся институциональной спецификой, методической определенностью (сочетание традиционных и инновационных методов) и информационным базисом. Бюджетное планирование, построенное на традиционных методах, можно рассматривать как «систему, поддерживающую текущее состояние, которая реагирует на изменения лишь для поддержания своего состояния при различных условиях внешней среды» [63, с. 66]. Внедрение в практику бюджетного планирования инновационных методов позволяет расширить трактовку данной системы как «самонастраивающейся... способной по-разному отвечать на различные события в неизменной или меняющейся среде до тех пор, пока не будет достигнут определенный результат (состояние)» [63, с. 64].

Эволюционная методология исследования бюджетного планирования в субъекте Федерации базируется на общих положениях эволюционного развития в экономике («эволюционной экономики»). Основоположник данного направления в науке Й. Шумпетер отмечал, что развитие – это «изменения хозяйственного кругооборота, которые экономика сама порождает, т. е. только „случайные изменения“» [348, с. 154]. При этом важно отметить, что центральной идеей теории экономического развития Шумпетера было признание того, что «развитие несводимо к простому расширению масштабов, а неотделимо от появления нового» [167, с. 7].

Большое внимание ученый уделял объяснению принципов, природы экономического развития; в соответствии с его теорией в каждый конкретный момент «картина будет меняться не произвольно, а согласовываться с предыдущим состоянием» [348, с. 63]. «Любой конкретный процесс развития покоится, в конечном счете, на предшествующем развитии... Любой процесс развития создает предпосылки для последующего развития» [348, с. 146]. Постоянное изменение исторических

условий следует понимать и принимать в связи с тем, что «каждое последующее историческое состояние может быть адекватно понято из предыдущего» [348, с. 146].

По мнению В. И. Маевского, «эволюция – это универсальная форма движения, охватывающая всю экономику» [166, с. 7], при этом основным свойством экономической эволюции является необратимость изменений. Ученый предлагает выделять в рамках эволюционной экономики три направления исследований: институциональное (изучающее поведение институтов), микроэкономическое (исследующее поведение экономических и социально-экономических агентов микроуровня), макроэкономическое (основное внимание уделяется эволюции макроэкономических агентов) [166, с. 10].

Р. Р. Нельсон и С. Дж. Уинтер отмечали, что отличие эволюционной теории от ортодоксальной теории заключается в том, что «множества вариантов выбора не заданы, а последствия любого выбора неизвестны» [182, с. 357] (тогда как ортодоксальная теория предполагает, что множество вариантов выбора заданы, а проблема состоит в том, чтобы выбрать лучший из возможных вариантов).

Как отмечают Е. Е. Иродова, В. Л. Максимов, Е. Е. Николаева, «в рамках эволюционного подхода... возникает задача выделения факторов, влияющих на развитие процесса...» [115, с. 9]. По мнению К. Х. Зоидова, эволюционировать – означает преодолевать факторы, стоящие на пути эволюции, факторы, препятствующие нормальному ходу эволюции, «обеспечить перевес созидательных факторов над разрушительными, деструктивными» [107, с. 99].

Исходя из вышеизложенного, основными положениями эволюционной теории, формирующими основу эволюционной методологии и обосновывающими возможность ее применения к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации, являются следующие:

- эволюционные изменения необратимы и неизбежны;
- эволюционные изменения основаны на предыдущих состояниях объекта, системы, но при этом предполагают появление нового;
- эволюционное развитие происходит под воздействием совокупности факторов, сила влияния которых различна;

– эволюционное развитие характерно как для микроуровня, так и для институционального уровня и для макроуровня.

В рамках эволюционной методологии бюджетное планирование в субъекте Федерации следует рассматривать как систему, развивающуюся во времени под действием совокупности факторов, трансформируясь от внутреннего процесса деятельности органов власти и управления к процессу, встроенному в систему стратегического планирования региональным развитием и предусматривающему активное участие общественности/населения. В указанном контексте понятие «эволюция» (в узком смысле) максимально соответствует понятию «развитие».

Эволюционная методология бюджетного планирования в субъекте Федерации предполагает изучение опыта развития указанного процесса на примере конкретных субъектов Федерации и систематизацию опыта, накопленного разными субъектами Федерации. Сравнение достигнутого уровня бюджетного планирования (как в отдельном регионе РФ на данный момент по отношению к предыдущим периодам, так и в различных регионах) позволяет более четко представить методическую и институциональную специфику процесса, выявить существенные обстоятельства (факторы, ограничения, проблемы), препятствующие развитию.

По мнению автора, в качестве факторов, определяющих – и в значительной степени сдерживающих – развитие бюджетного планирования в субъекте Федерации, нужно рассматривать следующие.

1. Ограничения в бюджетном планировании субъекта Федерации.

Используя классическое деление факторов, влияющих на определенный процесс, ограничения, имеющие место в ходе формирования регионального бюджета, следует разделить на внешние и внутренние.

К внешним ограничениям прежде всего следует отнести прогнозы значений важнейших экономических индикаторов, учитываемых в процессе бюджетного планирования: уровень инфляции, курс рубля, ожидаемые темпы экономического роста, цены на нефть, иные ресурсы, а также объемы производства предприятий региона. Значения указанных индикаторов формируются как результат объективных экономических тенденций, влиять на которые субъект Федерации непосред-

ственно не может. Также к внешним ограничениям относится содержание общегосударственных норм, регулирующих бюджетный процесс.

Внутренними ограничениями в процессе планирования регионального бюджета являются:

- качество и полнота регионального бюджетного законодательства;
- качество деятельности органов государственной власти региона;
- характер взаимоотношений с субъектами экономической деятельности в регионе.

2. Объективные противоречия в бюджетном планировании субъекта Федерации.

Во-первых, противоречие между масштабностью целей и задач, которые должны быть реализованы в социально-экономическом развитии региона, и ограниченностью финансовых ресурсов регионального бюджета.

В условиях развития кризисных процессов в мировой, национальной и региональной экономике перед органами государственной власти субъектов Федерации стоят стратегические цели, такие как повышение темпов роста региональной экономики, рост уровня жизни населения, активизация инвестиционных процессов (кроме стандартных целей, таких как развитие транспортной и энергетической инфраструктуры, жилищного строительства, образования и пр.). Однако в связи с тем, что финансовые ресурсы регионального бюджета ограничены, выделяемые на каждое направление ресурсы не позволяют существенно продвигаться в достижении той или иной цели; возникает проблема «распыления» средств и низкого качества результатов их использования.

К направлениям разрешения (способам преодоления) данного противоречия следует отнести:

– ранжирование целей социально-экономического развития не только по степени значимости, но и с точки зрения реалистичности достижения средствами регионального бюджета;

– отказ от включения в расходную часть бюджета тех проектов, которые не могут быть в полной мере и в установленный срок реализованы при имеющихся

средствах; при этом важно обеспечить открытость информации о причинах отказа в бюджетном финансировании;

– более детальную проработку на стадии планирования предварительных заявок, запросов на получение бюджетных средств от всех субъектов с целью выявления реальных возможностей для экономии средств, исключения нерациональных с точки зрения реализации проектов.

Во-вторых, противоречие между индивидуально специфическими потребностями территории, для обеспечения которых следует предусмотреть средства в региональном бюджете, и общими целями регионального развития, определенными государством и обеспеченными целевыми трансфертами из федерального бюджета.

Целевые трансферты как источник доходов регионального бюджета рассчитываются на федеральном уровне, поэтому их плановая величина от субъектов планирования бюджета в регионе почти не зависит. Задача региона – заложить эти средства в расходную часть бюджета и распределить по установленным направлениям. Таким образом, планирование регионального бюджета в части целевых трансфертов является для региона несложной работой. При этом, поскольку доля федеральных трансфертов в доходах регионов значительна, а доля собственных доходов недостаточна, субъекты Федерации не имеют возможности запланировать выделение ресурсов из бюджета на «узкие» вопросы регионального масштаба.

В качестве направлений разрешения данного противоречия можно рассмотреть:

– деятельность по расширению доходной базы субъекта Федерации в части источников, поступающих в региональные бюджеты;

– проведение работы по выявлению наиболее острых региональных вопросов, требующих решения;

– обоснование необходимости определенного изменения приоритетов в области межбюджетных трансфертов – смещение акцентов в пользу дотаций как вида трансфертов, не ограниченного целями использования.

В-третьих, противоречие между формально имеющимся ресурсным потенциалом экономически развитых регионов (который должен обеспечивать большую

долю собственных доходов бюджета) и законодательно установленным разграничением налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами.

Данное противоречие обусловлено общегосударственными интересами по концентрации средств в федеральном бюджете для их последующего использования в единых, определенных государством, целях, имеющих значение для страны в целом. При этом территориальные потребности отходят на второй план, что, безусловно, важно в условиях глобальной нестабильности, но противоречит интересам территорий страны, препятствует их развитию.

К направлениям разрешения (способам преодоления) указанного противоречия могут быть отнесены такие действия, как:

– рассмотрение на уровне государства вопроса о возможности придания некоторым федеральным налогам статуса региональных;

– обоснование необходимости введения и (или) увеличения нормативов отчислений в региональные бюджеты от базовых федеральных налогов.

В-четвертых, противоречие между официально обозначенным долгосрочным подходом в бюджетной политике (бюджетном планировании) и практикой периодического внесения существенных изменений в бюджетное законодательство.

Бюджетное планирование как деятельность по оценке доходных возможностей и расходных потребностей априори основано на существующих законодательных нормах. Если ставятся задачи формирования бюджетных проектировок на длительные сроки, разработки бюджетной стратегии, то изменения в бюджетном законодательстве на краткосрочном и среднесрочном интервалах препятствуют реализации данных задач, превращают бюджетное планирование в процесс практически ежегодных пересмотров исходных условий, лишают его стабильности и снижают полезность и достоверность результатов.

Способами разрешения рассмотренного противоречия можно считать:

– введение в качестве базового условия на уровне страны и безусловную реализацию требования о преемственности бюджетных реформ, новаций в бюджетном законодательстве;

– разработку перспективной «карты» изменений в бюджетном законодательстве в соответствии с требованиями долгосрочной бюджетной стратегии.

Безусловно, интересы субъектов Федерации, в том числе в бюджетной сфере, не могут служить единственными приоритетами для государства в целом. Решение же практически всех рассмотренных противоречий в основном зависит от позиции именно государственных институтов, высших должностных лиц, парламента страны. Именно поэтому крайне важно вести постоянную работу по взаимодействию федеральных институтов и институтов регионального уровня в плане поиска и обоснования путей расширенного учета региональных запросов на государственном уровне.

Рассматривая бюджетное планирование в субъекте Федерации в контексте эволюционной методологии, необходимо особо подчеркнуть, что эволюция (развитие) бюджетного планирования на современном этапе осуществляется в соответствии с логикой «эволюционного подъема» [107, с. 99], перехода к высшим формам плановой деятельности (с учетом требований открытости и вовлечения общественности), перехода от простых (традиционных) методов планирования к более сложным (инновационным). На современном методические подходы в бюджетном планировании субъекта Федерации расширяются за счет внедрения ранее не практиковавшихся новаций и решений (фактически происходит движение от «известных или правдоподобно представляемых состояний, имевших место в прошлом» [182, с. 30] в формате долгосрочных поступательных изменений).

Результатная методология сформировалась в рамках теории государственного и муниципального управления, связанной с оценкой эффективности (полезности, продуктивности) государственных¹ расходов. Указанное направление, по мнению Я. Д. Кларка и Г. Суэйна, в качестве одного из первоисточников использует идеи Ф. Тэйлора, «обосновавшего научные принципы организации высокопроизводительной и эффективной трудовой деятельности» [128, с. 109].

¹ Термин «государственный» применительно к общественным (публичным) финансам позволяет переносить результаты научных исследований на региональный и муниципальный уровень.

Один из ведущих исследователей государственного сектора Дж. Ю. Стиглиц, касаясь важности анализа политики расходов, формулировал следующие вопросы, требующие ответа:

– «кто выигрывает, а кто теряет в результате действия государственных программ?»

– что представляют собой те видимые нужды, на удовлетворение которых программа направлена?

– каким образом государственные программы влияют на частный сектор?

– как велики потери, компенсируются ли они позитивным эффектом программ?»

– существуют ли альтернативные программы лучшего качества, чем имеющиеся государственные программы?» [296, с. 228–229].

Бюджетное планирование на основе результатов, как подчеркивает Г. Хатри, ведущий исследователь в области оценки программ и измерения результатов созданного в 1968 г. в США Urban Institute, «это попытка предугадать будущие значения показателей мониторинга результативности, т. е. результаты и продукты, которые могут быть получены за счет предполагаемого бюджетного финансирования» [331, с. 181–182]. Результатная методология предусматривает различные по времени горизонты планирования, в частности, осуществление плановых расчетов на три и более года вперед. По мнению Г. Хатри, это позволяет снизить важность краткосрочных результатов, обосновать необходимость выделения средств из будущих бюджетов для достижения результата, оценить не только эффект от использования ресурсов, который проявится до конца бюджетного года, но и эффекты, выходящие за рамки планируемого периода [331, с. 186].

Профессор Школы публичной политики Университета Мерилэнда Ф. Джойс также подчеркивает значимость «удлинения горизонтов планирования и более широкого использования данных о достигнутых результатах при принятии решений по бюджету» [82] в рамках деятельности по установлению связи между результатами работы ведомств и бюджетными расходами. Измерение продуктивности государственной деятельности – важнейший элемент процесса составления

бюджета, предполагающий, по мнению Ф. Джойса, «стремление к распределению государственных фондов по результатам деятельности» [83, с. 696].

Исследователями отмечается сложность практической реализации управления по результатам, а следовательно, и результатной методологии бюджетного планирования. Это особенно ярко проявляется при усилении экономической нестабильности, когда, по словам Н. Кёйден, «процесс составления бюджета превращается в еще более сложную, трудно контролируемую и менее прогнозируемую задачу» [127, с. 539].

Наиболее дискуссионным вопросом является измерение ожидаемых результатов, а более конкретно, система показателей, применяемых для данного измерения. Я. Д. Кларк и Г. Суэйн подчеркивают важность разработки «количественных показателей непосредственных, промежуточных и конечных общественно значимых результатов... (outputs, outcomes and results)» [128, с. 118]. По мнению Г. Хатри, термин outputs следует использовать для характеристики произведенного продукта или предоставленной услуги, не рассматривая их как результат; в качестве наиболее значимого интегрального показателя следует использовать понятие «эффективность» или «продуктивность» (efficiency or unit-cost ratio) [331, с. 29]; термин «продуктивность» как основной параметр оценки эффективности государственного управления использует и Ф. Джойс [83].

Результатная методология бюджетного планирования формирует основу для активного диалога органов власти и управления с населением, а также для вовлечения общественности в процесс определения плановых показателей бюджета (включая плановые показатели использования бюджетных средств). Как писал У. Ф. Уиллоуби, «народной воле невозможно придать разумную формулировку или выразить до тех пор, пока общественность не будет иметь адекватных средств для четкого понимания действий органов управления в прошлом, современных условий и того, что представляют собой дальнейшие планы, представленные на рассмотрение в настоящий момент» [321, с. 51]. Такого рода «адекватными средствами» выступают показатели, определяющие полезность расходования бюджетных средств. В своем исследовании «Управление по результатам в государственном секторе»

Х. де Брюйн отмечал: «Граждане требуют от правительства, чтобы должным образом выполняло свои функции и обеспечивало необходимую работу всех служб, которые финансируются за счет налогоплательщиков» [39, с. 9]. Предоставление организациями информации о результатах своей работы в обобщенном и сжатом виде следует рассматривать как особую форму коммуникации – подотчетность [39, с. 23].

Таким образом, основными положениями результатной методологии, позволяющими применить ее к изучению бюджетного планирования в субъекте Федерации, являются следующие:

- планирование должно быть построено на системе показателей, измеряющих ожидаемую полезность, значимость расходов бюджетов на основе сочетания годового, среднесрочного и стратегического планирования;
- планирование предполагает группировку бюджета по модулям (программам), в рамках которых обеспечивается достижение специфической цели;
- планирование обеспечивает создание информационной базы для диалога с населением, открытость бюджетного процесса.

Результатная методология позволяет трактовать бюджетное планирование в субъекте Федерации как «систему принципов и способов организации и построения... практической деятельности» [180, с. 32] в сфере формирования регионального бюджета, предполагающую установление и финансовое обоснование плановых результатов использования бюджетных средств, при котором в качестве базиса выступают ожидаемые социально-экономические результаты развития субъекта Федерации, а в качестве дополнительно учитываемого фактора – мнение населения (общественности).

Результатный подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации предполагает прежде всего изучение программного формата (подхода) планирования регионального бюджета, поскольку именно через программы обеспечивается достижение важных для региона показателей в определенных сегментах социально-экономической сферы. Порядок разработки государственных программ субъектов Федерации определяется органами государственной власти субъектов Федерации самостоятельно с учетом рекомендаций федерального уровня.

Помимо этого, результатная методология ориентирована на исследование содержания и количественных характеристик показателей, измеряющих ожидаемые результаты использования ресурсов бюджетов субъектов Федерации. Методической основой для определения данных показателей являются рекомендации Минфина России (по разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ субъекта Федерации) [310]. К использованию рекомендованы следующие показатели:

– показатель (индикатор) государственной программы (подпрограммы) – количественно выраженная характеристика достижения цели или решения задачи (задач) государственной программы (подпрограммы);

– целевой показатель проекта (программы) – непосредственный результат выполнения проекта (программы), выраженный в количественно измеримых показателях;

– конечный результат – характеризуемое количественными и (или) качественными показателями состояние сферы социально-экономического развития субъекта Федерации, достигнутое в результате реализации государственной программы (подпрограммы);

– непосредственный результат – характеристика объема и качества реализации основного мероприятия (ведомственной целевой программы), направленного на достижение конечного результата реализации государственной программы (подпрограммы).

В связи с тем что результаты деятельности органов власти представляют собой формат отчетности перед населением, а также являются одним из контентов открытости бюджетной сферы, результатная методология ориентирована на исследование инновационных подходов в бюджетном планировании субъекта Федерации, предполагающих активное взаимодействие с населением, вовлечение его в процесс определения плановых результатов использования бюджетных средств, а также в процесс контроля за их достижением (основным подходом такого рода является партисипаторное бюджетирование).



Рисунок 8 – Комплементарная методология бюджетного планирования в субъектах Федерации

Совокупность авторских выводов, характеризующих комплементарную методологию бюджетного планирования в субъекте Федерации, представлена на рисунке 8.

В завершение данного раздела исследования отметим, что использование комплементарной методологии представляется корректным в рамках исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации, что, в частности, обусловлено следующим:

1) комплементарная методология обеспечивает наиболее всесторонний подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации, наиболее глубокое понимание факторов и особенностей его развития;

2) комплементарная методология дает возможность сформировать методический инструментарий исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации, позволяющий проследить закономерности его эволюции в формате традиционных и инновационных методов с учетом требований открытого государства и прозрачности в бюджетной сфере;

3) комплементарная методология позволяет реализовать потенциал научных исследований в области классических теорий систем и эволюции в сочетании с более прикладными исследованиями результативности (продуктивности) государственных расходов применительно к бюджетному планированию как специфической области общественных финансов.

3.2 Комплементарный методический подход

к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации

На основании изложенных в предыдущем параграфе положений комплементарной методологии бюджетного планирования в настоящем параграфе будет обосновано содержание и специфика применения комплементарного методического подхода к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации.

Цель комплементарного методического подхода заключается в обосновании закономерностей эволюции бюджетного планирования от процесса, представляющего собой внутреннюю деятельность органов государственной власти субъекта Федерации на основе традиционных форм плановой работы, к процессу, обеспечивающему достижение приоритетных целей и задач социально-экономического развития посредством расширенного использования инновационных форм планирования (включающих программно-целевое бюджетное планирование и партисипаторное (инициативное) бюджетирование), открытость бюджетов и повышение финансовой грамотности населения.

Комплементарный методический подход является важным системообразующим элементом научной парадигмы исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации (рисунок 9).

Собственно понятие «методологический подход», по мнению И. В. Блауберга и Э. Г. Юдина, представляет собой «принципиальную методологическую ориентацию исследования, точку зрения, с которой рассматривается объект изучения (способ определения объекта), как понятие или принцип, руководящий общей стратегией исследования» [30, с. 74]. При этом «ни один отдельно взятый подход не исчерпывает методологической характеристики исследования: в каждом конкретном исследовании обычно реализуется некоторая совокупность подходов при условии, что среди них нет взаимоисключающих» [30, с. 75].

Н. Стефанов подчеркивает, что методологический подход есть «совокупность (система) принципов, которые определяют общую цель и стратегию соответствующей деятельности» [295, с. 27]. А. Петров выделяет два значения применительно к понятию «методологический подход»: 1) исходный принцип, исходная позиция, основное положение или убеждение, составляющее основу исследовательской деятельности; 2) направление изучения объекта (предмета) исследования [239]. В этом же контексте понятие «подход» трактуют А. М. Новиков и Д. А. Новиков [186, с. 117]. Кроме того, они отмечают, что при одном и том же объекте (предмете) исследования может быть использовано значительное количество под-

ходов («разные задачи одного и того же исследования могут решаться разными наборами подходов» [185, с. 168]).



Рисунок 9 – Экспликация научной парадигмы исследования бюджетного планирования в субъекте Федерации

В соответствии с представленными на рисунке 10 положениями комплементарный методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации предполагает организацию исследования на основе согласованного применения трех составляющих: эволюционно-системного подхода, системно-институционального подхода, результатно-компаративного подхода.

Комплементарный методический подход призван способствовать решению проблемы отсутствия устоявшихся методических подходов к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации.



Рисунок 10 – Комплементарный методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации

Эволюционно-системный методический подход. Указанный подход базируется на интеграции классического эволюционизма и системного подхода. Как отмечают В. С. Степин и Л. Ф. Кузнецова, эволюционный подход в XX веке приобрел новые черты, отличающие его от эволюционизма XIX века [294, с. 198]. Классический эволюционизм описывает «скорее феноменологию развития, нежели системные характеристики развивающихся объектов» [294, с. 198]. Эволюционизм, сформировавшийся в XX веке под влиянием возникновения общей теории систем и становления системного подхода (универсальный эволюционизм), характеризуется принципиально новым содержанием: «Формирование самоорганизующихся систем можно рассматривать в качестве особой стадии развивающегося объекта, своего рода „синхронный срез“ некоторого этапа его эволюции. Сама же эволюция может быть представлена как переход от одного типа самоорганизующейся системы к другому („диахронный срез“). В результате анализ эволюционных характеристик оказывается неразрывно связанным с системным рассмотрением объектов» [294, с. 200].

Эволюционно-системный методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации – это система экономических взглядов на содержание и специфику бюджетного планирования, основанная на его одновременной трактовке как:

– самоорганизующейся системы, для которой характерна внутренняя сложность за счет сочетания традиционных и инновационных подходов, что обеспечивает преимущество данной системы в процессе ее развития по сравнению с более простыми системами планирования в сфере общественных финансов;

– динамической системы, обладающей способностью выбора как на основе адаптационных механизмов, под воздействием которых система не приобретает новых свойств, так и на основе механизмов бифуркации, связанных с радикальной перестройкой системы [176; 294, с. 199].

Системно-институциональный подход базируется на сочетании системного и институционального подходов. Для понимания сущности системно-институ-

ционального подхода особое значение имеет институциональная экономическая теория, в частности понятие «институт».

По Д. Норту, «институты – это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [188, с. 73]. При этом формальные правила фиксируются в конституции, правовых нормах и контрактах; нормы же представляют собой неформальные ограничения на поведение, могут быть обусловлены формальными правилами и представлять собой их продолжение применительно к конкретным ситуациям. Институты определяют набор доступных для экономических агентов альтернатив, следовательно, влияют на принимаемые агентами решения.

Институты претерпевают изменения. «Институциональные изменения – это сложный процесс, потому что предельные изменения могут быть следствием изменений в правилах, неформальных ограничениях, в способах и эффективности принуждения к исполнению правил и ограничений» [187, с. 21]. Направление институциональных изменений определяется в том числе взаимодействием между институтами и организациями (объединениями групп людей). «Институты... формируют возможности, которыми располагают члены общества. Организации создаются для того, чтобы использовать эти возможности, и, по мере своего развития, организации изменяют институты» [187, с. 23].

Необходимо отметить, что понятие «институт» в рамках институциональной экономической теории находится в определенном противоречии с понятием «институт», используемым в практике финансово-бюджетной деятельности и, следовательно, в практике бюджетного планирования в субъектах Федерации. В рамках бюджетного планирования как элемента бюджетного процесса под институтом понимается субъект или структура, осуществляющая закрепленные за ней функции в соответствии с нормативно-правовой базой. Фактически институтом являются структуры, подведомственные главе субъекта Федерации, законодательные и исполнительные органы власти и т. п. В этом случае понятие «институт» соответствует понятию «организация» в институциональной экономической теории.

Как отмечают Я. И. Кузьминов, К. А. Бендукидзе, М. М. Юдкевич, «в обычной речи между понятиями институт и организация нет четкого различения. Например, мы используем термин институт, говоря и о конкретном высшем учебном заведении, и об институте высшего образования в целом» [154, с. 91]. Более существенные обоснования иного толкования понятия «институт», чем принято у представителей институциональной экономики (обоснования, позволяющие считать допустимым толкование указанного понятия в контексте, принятом в области финансов и бюджета), приводят В. В. Зотов, В. Ф. Пресняков и В. О. Розенталь. По их мнению, институты следует рассматривать как «специфические функциональные и организационные формы коллективной деятельности, являющиеся устойчивыми структурными образованиями» [108, с. 53]. Трактовку понятия «институт» через организационный аспект поддерживают также О. Иншаков и Д. Фролов [113].

Вместе с тем для формирования подходов к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации абсолютно исключать толкование понятия «институты» как совокупности формализованных правил и норм поведения представляется нецелесообразным, поскольку процесс планирования в бюджетной сфере, как и в целом бюджетный процесс, является одним из наиболее формализованных видов деятельности, сопровождается нормами поведения, структурирующими деятельность участников.

Таким образом, для обоснования сущности системно-институционального подхода к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации будут применены оба аспекта трактовки понятия «институты»: как совокупности формализованных правил и норм поведения; как совокупности организаций (структур), участвующих в процессе планирования и выполняющих установленные функции.

Системно-институциональный подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации – это система воззрений на содержание и специфику бюджетного планирования, основанная на взаимном учете системности бюджетного планирования (которое является как элементом системы, так и отдельной,

самостоятельной системой), формализованных требований к построению процесса планирования, а также его субъектной (организационной) составляющей.

Результатно-компаративный методический подход. Как отмечает Ч. Рэгин, «в сущности, никакое эмпирическое социальное исследование не обходится без того или иного сравнения. Ученые сравнивают между собой изучаемые случаи, используют статистические методы для проведения и уточнения количественных сравнений, сопоставляют отдельные случаи с теоретически сконструированными чистыми типами, выявляют отклонения показателей, вычисленных для отдельных случаев, от средних. Сравнение создает основу для суждений об эмпирических закономерностях, а также для оценки и толкования конкретных случаев исходя из сущностных или теоретических критериев. В подобном широком смысле сравнение играет ведущую роль в современных эмпирических общественных науках» [276].

Понимание существующих экономических реальностей, состоящих из различных, исторически развивающихся систем [144, с. 5], обеспечивает экономическая компаративистика. Предметом ее изучения являются экономические системы, представляющие собой «совокупность взаимосвязанных экономических элементов, образующих определенную целостность, экономическую структуру общества» [189, с. 130].

Результатно-компаративный подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации – это система экономических взглядов на содержательные особенности и сравнительную специфику применения различных практик партисипаторного бюджетирования как инновационного метода бюджетного планирования.

Результатно-компаративный подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации наиболее логично связан с одним из четырех основных направлений экономической компаративистики – «сравнительным институциональным анализом»¹ (получившим импульс для развития после работ Д. Нор-

¹ В этом контексте используется трактовка институтов как совокупности правил, механизмов, обеспечивающих их выполнение, и норм поведения людей.

та), сторонники которого, как упоминает Р. М. Нуреев, «акцентируют внимание на специфичности институтов, существовавших в данном конкретном обществе» [190, с. 147]. Исследование формализованных правил и механизмов, обеспечивающих функционирование партисипаторного бюджетирования, позволяет определить его «слабые места» и обозначить перспективы развития с учетом выявленных недостатков; включение в сферу изучения норм поведения людей при реализации практики партисипаторного бюджетирования обеспечивает учет влияния специфических социальных факторов, позволяя сформировать понимание того, «как, под влиянием каких сил (формируется система партисипаторного бюджетирования. – *Н. И.*), каковы внутренние механизмы функционирования, какие характеристики следует отнести к числу фундаментальных... какие параметры не носят принципиального характера, в силу чего могут быть относительно легко изменены» [60, с. 14].

Описанные методические подходы позволяют провести обоснованное исследование бюджетного планирования в субъекте Федерации, поскольку соответствуют достаточным условиям (предложенным Н. В. Ипполитовой [114, с. 14]):

- методические подходы являются адекватными, т. е. в полной мере соответствуют целям и задачам исследования;
- предложенная совокупность методических подходов не содержит взаимоисключающих подходов;
- предложенные методические подходы дополняют друг друга и позволяют изучить объект во всех возможных аспектах и взаимосвязях.

В завершение данного раздела исследования отметим, что применение предложенных эволюционно-системного, системно-институционального и результатно-компаративного методических подходов позволит провести комплексное исследование эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации.

В частности, *применение эволюционно-системного и системно-институционального подходов* в сочетании позволит провести исследование традиционных и инновационных методов в бюджетном планировании субъектов Федерации:

– *традиционные методы* ориентированы на оценку потребности в финансовых ресурсах существующей сети учреждений, штатов, контингентов, расчет бюджетной обеспеченности муниципальных образований, сопоставление потребности с прогнозной величиной доходов бюджета субъекта Федерации от налоговых и неналоговых источников с учетом межбюджетных трансфертов;

– *инновационные методы* связаны с идеологией результатного бюджетирования, требованиями открытости (прозрачности) в бюджетной сфере, обусловлены встроенностью бюджетов в стратегические планы и программы (что предопределяет необходимость отражения в бюджетах ожидаемых результатов социально-экономического развития), предполагают конструктивное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с общественностью в целях отражения интересов населения в плановых бюджетных показателях.

Согласованное применение в процессе исследования эволюционно-системного и результатно-компаративного методических подходов позволит дать оценку становления и развития партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации, в частности, идентифицировать этап его возникновения и становления в масштабе Российской Федерации, выявить объекты и субъекты бюджетного планирования при функционировании в формате партисипаторного бюджетирования, а также обосновать диверсификацию субъектов и объектов бюджетного планирования в процессе эволюции от традиционных к инновационным методам.

3.3 Институциональное оформление бюджетного планирования в субъектах Федерации как компонента деятельности органов государственной власти

При рассмотрении вопроса об институциональной составляющей процесса бюджетного планирования в субъекте Федерации как элемента деятельности органов государственной власти следует руководствоваться характером участия того

или иного института (субъекта), что предполагает исследование деятельности субъектов прямого участия и субъектов косвенного участия. Разработанная автором группировка субъектов (институтов) – участников процесса бюджетного планирования на региональном уровне по характеру участия представлена в таблице 14.

Таблица 14 – Субъекты прямого и косвенного участия в бюджетном планировании на региональном уровне

Элемент (процесс) в рамках формирования регионального бюджета	Субъекты участия
<i>Субъекты, косвенно участвующие в бюджетном планировании на региональном уровне (субъекты косвенного участия)</i>	
Постановка целей и задач, определение приоритетов развития страны, региона в плане экономики, социальной сферы и бюджета	Президент РФ
	Глава субъекта Федерации
Формирование национальной законодательной базы бюджетного планирования (в том числе регламентация состава доходных источников бюджетов субъектов Федерации и расходных обязательств субъектов Федерации)	Федеральное Собрание РФ
	Правительство РФ
	Министерство финансов РФ
Определение параметров экономического развития страны на перспективу (планового уровня инфляции, темпов экономического роста и т. п.)	Правительство РФ
	Министерство экономического развития РФ
	Центральный банк РФ
Формирование региональной законодательной базы бюджетного планирования	Орган законодательной власти субъекта Федерации
	Правительство субъекта Федерации
Разработка прогноза социально-экономического развития региона, расчет плановых макроэкономических показателей, используемых в бюджетном планировании	Орган исполнительной власти субъекта Федерации, отвечающий за экономическое прогнозирование
Предоставление отчетных и прогнозных данных по поступлениям различных видов доходов бюджета субъекта Федерации	Управление ФНС РФ по субъекту Федерации, иные администраторы доходов
Направление субъектам Федерации (предоставление) данных, используемых для расчета трансфертов из федерального бюджета	Министерство финансов РФ, иные федеральные органы исполнительной власти
Разработка и направление в субъекты Федерации методических рекомендаций по осуществлению различных процедур в рамках бюджетного планирования на региональном уровне	Министерство финансов РФ
Предоставление сведений о плановых объемах межбюджетных трансфертов из федерального бюджета	Министерство финансов РФ, иные федеральные органы исполнительной власти РФ

Продолжение таблицы 14

Элемент (процесс) в рамках формирования регионального бюджета	Субъекты участия
Обоснование состава учреждений, финансируемых из регионального бюджета, предложения об изменении (инициативы о передаче учреждений на уровень региона и (или) местного самоуправления)	Глава субъекта РФ
	Органы исполнительной власти субъекта Федерации
	Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ
Выдвижение инициатив о разработке программ субъектов РФ, обоснование необходимости включения соответствующих объектов (направлений) в региональные программы	Органы исполнительной власти субъекта РФ, иные субъекты (в соответствии с нормативно-правовыми актами субъекта Федерации)
Контроль (экспертиза) проекта регионального бюджета	Счетная палата субъекта Федерации
<i>Субъекты, непосредственно участвующие в бюджетном планировании на региональном уровне (субъекты прямого участия)</i>	
Разработка методики формирования бюджета субъекта Федерации	Финансовый орган субъекта Федерации
Расчет показателей налоговых доходов бюджета субъекта Федерации	Финансовый орган субъекта Федерации
Расчет показателей неналоговых доходов	Администраторы неналоговых доходов Финансовый орган субъекта Федерации
Ведение (составление) реестра расходных обязательств субъекта Федерации	Финансовый орган субъекта Федерации
Определение контрольных цифр по главным распорядителям (направлениям, разделам) расходов	Финансовый орган субъекта Федерации
Планирование расходов (обоснование бюджетных ассигнований) по разделам бюджета (направлениям)	Органы исполнительной власти субъекта Федерации
Планирование межбюджетных трансфертов местным бюджетам	Финансовый орган субъекта Федерации
Объединение плановых показателей, формирование проекта регионального бюджета	Финансовый орган субъекта Федерации
Примечание. Разработано автором.	

Косвенное участие в бюджетном планировании на региональном уровне принимают две группы субъектов:

- субъекты (институты) федерального уровня;
- субъекты (институты) регионального уровня.

Особенностью участия субъектов федерального уровня является системообразующий, регламентирующий характер. Бюджетное планирование в субъектах РФ ориентируется и учитывает общегосударственные приоритеты (цели) развития, базируется на общих требованиях, установленных в национальном бюджетном за-

конодательстве. Совокупность общегосударственных норм права необходимо, по мнению Н. М. Сабитовой, разделять на диспозитивные и императивные. Особенностью общегосударственных диспозитивных норм в отношении бюджетного планирования на региональном уровне является то, что они, по сути, «предписывают вариант поведения, но предоставляют субъектам... возможность урегулировать отношения по своему усмотрению» [277, с. 135], действовать по принципу «все, что не запрещено – разрешено». Императивными нормами права следует считать нормы, устанавливающие «строго обязательные правила поведения, не допускающие отступлений или иной трактовки» [277, с. 135].

Можно согласиться в этом контексте с мнением Ю. Г. Швецова, что, «воздействуя на принципы формирования бюджетных отношений путем изменения принципов, методов и способов формирования бюджетных доходов и расходов практически на всех стадиях бюджетного процесса, государство формирует и корректирует бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения... ресурсов и таким образом обеспечивает регулирование бюджетной системы страны» [339, с. 13] в целом.

При исследовании формата косвенного участия федеральных институтов (субъектов) – органов исполнительной власти – в бюджетном планировании на региональном уровне следует отметить важнейшую роль Министерства экономического развития РФ. Данный федеральный институт в рамках прогноза социально-экономического развития Российской Федерации рассчитывает плановые значения основных общенациональных макроэкономических показателей, которые затем используются при расчете плановых экономических показателей региональной экономики, а следовательно, учитываются при планировании параметров бюджетов субъекта Федерации.

В отношении косвенного участия Министерства финансов РФ в бюджетном планировании на региональном уровне необходимо заметить, что наиболее отработанные технологии сегодня применяются министерством при определении плановых объемов межбюджетных трансфертов регионам (прежде всего дотаций).

В частности, в Бюджетном кодексе РФ закреплены основные принципы планирования дотаций, зафиксированы показатели, которые рассчитываются по каждому региону (бюджетная обеспеченность, индекс налогового потенциала, индекс бюджетных расходов). Значительную роль в рамках регионального бюджетного планирования играют методические рекомендации, разрабатываемые Министерством финансов РФ по различным процедурам (элементам) бюджетного планирования в субъектах Федерации.

Поскольку налоговые поступления являются основным объектом профессиональной деятельности налоговых органов, отметим, что в процессе планирования налоговых доходов бюджетов практикуется участие налоговых органов в форме предоставления информации:

- о фактических поступлениях либо начисленных суммах налогов;
- о прогнозных (плановых) показателях объемов налоговых поступлений.

Можно выделить следующие варианты информационного взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов [118, с. 74–75]:

1) финансовые органы осуществляют планирование налоговых доходов бюджетов на основе собственных методик и информационной базы, не используя информацию налоговых органов (при наличии такой информации в налоговых органах)¹;

2) финансовые органы осуществляют планирование налоговых доходов бюджетов на основе собственных методик и информационной базы, учитывая сведения, предоставленные налоговыми органами (в первую очередь принимая во внимание собственные расчеты);

3) финансовые органы осуществляют планирование налоговых доходов бюджетов на основе собственных методик и информации, предоставленной налоговыми органами (прежде всего о фактических показателях налоговых поступлений);

4) финансовые органы получают информацию из налоговых органов о плановых (ожидаемых) объемах налоговых поступлений в будущем периоде, которая

¹ Данный вариант следует трактовать как «нулевое взаимодействие».

подвергается определенной корректировке и впоследствии включению в доходную часть бюджета;

5) финансовые органы получают информацию от налоговых органов о плановых (ожидаемых) объемах налоговых поступлений в будущем периоде; данные сведения включаются в доходную часть бюджета практически без корректировок;

6) финансовые органы осуществляют планирование налоговых доходов бюджетов на основе собственных методик и информационной базы при условии, что налоговыми органами не предоставлена информация о плановых (ожидаемых) объемах налоговых поступлений в будущем периоде;

7) финансовые органы осуществляют планирование налоговых доходов бюджетов на основе собственных методик и информационной базы в связи с тем, что достоверность сведений, предоставленных налоговыми органами, не является достаточно высокой.

Необходимо обратить внимание на то, что в деятельности конкретного финансового органа может использоваться одновременно несколько вариантов из перечисленных выше. Например, если речь идет о планировании поступлений по разным налогам либо планировании поступлений для различных целей (для расчета доходной части бюджета, для расчета уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и пр.). Отметим, что участие налоговых органов в бюджетном процессе субъекта РФ не ограничивается предоставлением информации, так как «в экономически развитых субъектах РФ... основная роль в администрировании доходов бюджетов принадлежит территориальным органам Федеральной налоговой службы» [281, с. 57].

Среди субъектов (институтов) регионального уровня косвенное участие в бюджетном планировании субъекта Федерации принимают глава региона (выдвижение целей и ориентиров региональной бюджетной политики) и законодательные органы власти (принятие законов, регламентирующих бюджетный процесс). Чрезвычайно важно, чтобы законы и иные правовые акты субъектов Федерации полностью отражали актуальные требования к процедурам, срокам, участ-

никам бюджетного процесса; такая полнота будет являться основой для решения спорных вопросов, будет обеспечивать качество результата.

Законы субъектов Федерации о бюджетном процессе можно разделить на две группы: во-первых, законы, в которых описаны рамочные основы бюджетного процесса (детальные аспекты регламентируются подзаконными актами), во-вторых, законы, в которых подробно рассмотрены все стороны бюджетного процесса. Преимуществом законов первой группы является то, что при необходимости корректировок отдельных элементов процедуры планирования (без изменения общих правил, сроков и пр.) не нужно изменять закон о бюджетном процессе, т. е. можно решить вопрос быстро через изменение подзаконных актов. Недостатком таких законов является невысокая степень ясности содержания всех требований к бюджетному процессу, невозможность быстрого внешнего контроля их соблюдения. Вторая группа законов о бюджетном процессе отличается широтой рассматриваемых понятий, процессов, участников, сроков и пр., однако лишена возможности достаточно оперативного внесения изменений, что обусловлено обязательным участием представительного органа региона в работе по изменению регионального закона.

Органы исполнительной власти субъекта Федерации (курирующие определенное направление социально-экономического развития: министерства, комитеты и пр.) отвечают за разработку параметров социально-экономического развития региона, утверждение состава учреждений, финансируемых из бюджета, выдвижение идей и разработку проектов различных видов программ регионального уровня. Региональные прогнозы социально-экономического развития формируются на основе прогноза Министерства экономического развития РФ (так как общие макроэкономические показатели развития государства должны оказывать влияние, проявляться в каждом его регионе). Самостоятельно органы экономического прогнозирования в субъектах Федерации рассчитывают параметры средней заработной платы, объемов промышленного производства и товарооборота, показатели инвестиций и пр. непосредственно в конкретном регионе.

Повышение качества региональных социально-экономических прогнозов является важной задачей, так как все входящие в их состав показатели учитываются при планировании регионального бюджета (прежде всего его доходной части). С учетом этого следует признать недальновидной практику постоянного реформирования состава региональных министерств и ведомств, перераспределения функций между ними (такая практика достаточно распространена во многих субъектах Федерации).

Особое место в группе субъектов, косвенно участвующих в бюджетном планировании, играет Счетная палата субъекта Федерации. На основании требований Бюджетного кодекса и положений регионального законодательства палата проводит экспертизу проекта регионального бюджета. Изначально счетные палаты (в том числе на федеральном уровне) создавались как серьезные оппоненты органам исполнительной власти, критики и корректоры финансовых документов, формируемых в регионе, в том числе проекта регионального бюджета. Специалисты региональных счетных палат должны проводить оценку правильности расчета показателей бюджетов, обоснованности включения в бюджет тех или иных статей, оценивать финансовые последствия для региона от вновь вводимых расходов.

На современном этапе следует отметить, что далеко не во всех регионах обеспечивается должный уровень независимости счетных палат от руководства регионов, что делает выполнение описанных выше функций затруднительным. Формально все необходимые действия палатами многих регионов проводятся, но их реальная польза для финансов региона, возможность реального влияния на окончательные показатели бюджета все же несущественны. Во многом это задача политического характера, но для повышения качества бюджетной деятельности, реализации идеи конструктивной критики и противовеса исполнительной власти следует в каждом регионе обеспечить все условия для реальной независимой работы счетных палат.

Прямое (непосредственное) участие в бюджетном планировании является сферой деятельности исключительно субъектов (институтов) регионального уровня.

Центральное место среди всех институтов занимает финансовый орган региона. Нами предлагается выделять следующие направления деятельности регионального финансового органа на стадии формирования (планирования) регионального бюджета:

Во-первых, *организационно-регламентирующее направление*. Финансовый орган в соответствии с законодательными документами регионального уровня формирует основной документ, определяющий технологии планирования бюджета – методику. Как правило, в основе региональной методики лежат общепризнанные методы экономического (финансового) планирования (нормативный, экспертных оценок, балансовый, программно-целевой и пр.), а конкретные формулы расчета плановых показателей доходов и расходов разрабатываются финансистами региона самостоятельно, но имеют высокий уровень преемственности по годам.

Также в рамках этого направления деятельности финансовый орган региона организует процедуры информационного взаимодействия с администраторами доходов – региональными структурами (неналоговые доходы) и подразделениями федеральных органов исполнительной власти (прежде всего Федеральной налоговой службы). В этом случае в процессе составления проекта бюджета региональному финансовому органу поступают различные сведения о фактических и прогнозных (плановых) поступлениях соответствующих видов доходов.

Дополнительно отметим, что финансовый орган региона устанавливает ряд требований к бюджетному планированию в муниципальных образованиях, что также можно рассматривать как пример регламентирующей деятельности.

Во-вторых, *расчетно-аналитическое направление*. Это направление является основным для итоговой цели бюджетного планирования – формирования проекта регионального бюджета. В рамках направления на основе имеющейся информационной базы финансовым органом ведется расчет (проектирование) показателей доходов и расходов бюджета субъекта Федерации. Собственные подходы, методы и приемы финансовый орган использует, как правило, при планировании доходов (в основном налоговых), так как планирование расходов (кроме определения общих предельных сумм финансирования по крупным направлениям, раз-

делам) в последние годы перешло к отраслевым органам исполнительной власти (министерствам и ведомствам).

В рамках расчетно-аналитического направления финансовый орган региона определяет показатели, необходимые для расчета объемов межбюджетных трансфертов местным бюджетам, в частности, индексы налогового потенциала, бюджетных расходов и уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также непосредственно осуществляет планирование объемов дотаций местным бюджетам.

В-третьих, *экспертно-контрольное направление*. Финансовым органом региона проводится работа по оценке достоверности и полноты сведений, предоставленных различными субъектами (в частности, администраторами доходов, региональными отраслевыми министерствами и ведомствами), на основании которых ведется планирование доходов и расходов регионального бюджета. Также в процессе расчета показателей межбюджетных трансфертов местным бюджетам осуществляется контроль и оценка значительного количества параметров, характеризующих социально-экономическую и бюджетную ситуацию в муниципальных образованиях (для объективного определения величин дотаций, субвенций и субсидий).

Финансовым органом региона ведется общий контроль соблюдения сроков, установленных для различных процедур в ходе бюджетного планирования. В конечном итоге работу финансового органа следует считать эффективной, если проект бюджета подготовлен и передан для дальнейших процессуальных действий в сроки, установленные законом субъекта Федерации «О бюджетном процессе».

Субъектами, непосредственно участвующими в бюджетном планировании, также являются органы исполнительной власти субъекта Федерации, курирующие определенное направление социально-экономического развития. В рамках предельных сумм, выделенных на соответствующее направление (раздел), данными субъектами (институтами) ведется работа по планированию расходов (обоснованию бюджетных ассигнований) по разделам бюджета (отраслевым направлениям). В связи с масштабными реформами в бюджетной сфере объем работы по планиро-

ванию расходов, выполняемый отраслевыми органами исполнительной власти, а также ее важность значительно выросли. Фактически в последние годы произошло перераспределение полномочий между финансовыми органами региона и отраслевыми органами.

Подводя итог исследованию, проведенному в настоящей главе, обозначим наиболее существенные полученные результаты:

– обоснована сущность комплементарной методологии бюджетного планирования (основанной на сочетании системной, эволюционной и результатной методологии) и доказана возможность ее применения к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации;

– предложен авторский методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации, базирующийся на сочетании эволюционно-системного, системно-институционального и результатно-компаративного подходов;

– обосновано разделение субъектов бюджетного планирования как компонента деятельности органов государственной власти на региональном уровне на субъектов прямого и косвенного участия, раскрыты направления деятельности каждой группы субъектов; выделены направления деятельности регионального финансового органа в рамках комплексной характеристики институциональной (субъектной) составляющей бюджетного планирования на региональном уровне; систематизированы варианты информационного взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов.

ГЛАВА 4. ОЦЕНКА ТЕНДЕНЦИЙ И ОСОБЕННОСТЕЙ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ И ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

4.1 Исследование эволюции традиционных методов бюджетного планирования на уровне субъекта Федерации

Основным признаком традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации является внутренняя встроенность в систему органов государственной власти и, в первую очередь, финансовых органов регионального уровня. Как было отмечено в п. 3.3, финансовые органы субъектов Федерации относятся к субъектам прямого (непосредственного) участия в бюджетном планировании и функционируют в рамках организационно-регламентирующего, расчетно-аналитического и экспертно-контрольного направления. Традиционные методы бюджетного планирования позволяют осуществить оценку потребности в финансовых ресурсах существующей сети учреждений, штатов, контингентов, расчет бюджетной обеспеченности муниципальных образований, сопоставление потребности с прогнозной величиной доходов бюджета субъекта Федерации от налоговых и неналоговых источников с учетом межбюджетных трансфертов, балансировку бюджета при возникновении планового дефицита.

Традиционными методами бюджетного планирования в субъектах Федерации являются: методы планирования доходов, нормативное планирование расходов, планирование межбюджетных трансфертов.

Исследование эволюции традиционных методов бюджетного планирования с точки зрения методической целесообразности рационально провести на примере конкретного субъекта Федерации, что обусловлено рядом факторов:

– информационную базу исследования составляют методики планирования бюджетов субъектов Федерации, которые не являются документом открытого доступа и вследствие этого не могут быть систематизированы по всем субъектам Федерации за достаточно репрезентативный хронологический период;

– общая логика развития бюджетного планирования на основе традиционных методов в субъектах Федерации с 1990-х годов связана со стандартизацией и унификацией процессов планирования доходов, расходов и межбюджетных трансфертов; по этой причине для получения обоснованных и достоверных выводов отсутствует необходимость анализа эволюции планирования по широкому спектру субъектов Федерации;

– если в качестве объекта исследования будет выбран типичный субъект Федерации, полученные результаты представляется правильным оценить как обоснованные.

Для проведения исследования эволюции традиционных методов (форм) бюджетного планирования в субъекте Федерации в качестве объекта исследования выбрана Свердловская область. Как отмечают ученые Уральского отделения Российской академии наук (УрО РАН), «Свердловская область, во многом, может рассматриваться как „модельный“ российский регион» [134, с. 31] (как с точки зрения типичности происходящих процессов, так и с позиции новизны и направленности преобразований экономики и социальной сферы).

Специфика первых решений, действий, методических подходов в бюджетном планировании Свердловской области начала 1990-х годов была охарактеризована в рамках исследования более глобального вопроса – бюджетного федерализма – А. И. Татаркиным, И. А. Пыховой, А. Г. Шеломенцевым [260; 304]; этот же вопрос в контексте бюджетной политики субъекта Федерации отражен в исследовании Э. В. Пешиной [242]; также достаточно интересные выводы относительно начальной стадии бюджетного планирования в данном регионе представлены в работе О. А. Бойтуш и А. Ю. Казака [33], отдельные вопросы раскрыты нами ранее [120]. Вместе с тем, на наш взгляд, вследствие того, что период 1993–1998 гг. как в РФ в целом, так и в Свердловской области характеризовался высоким уровнем экономи-

ческой и бюджетной нестабильности, недостаточным нормативно-правовым оформлением и низкой степенью преемственности принимавшихся бюджетных решений (в том числе в сфере бюджетного планирования), исследование эволюции бюджетного планирования в данном регионе на 1999–2018 гг. будет более корректным.

Изучение *эволюции практики планирования налоговых доходов* областного бюджета Свердловской области на 1999–2018 гг. следует рассматривать как один из важнейших этапов исследования бюджетного планирования в регионе в целом. Поскольку методической основой бюджетного планирования в субъекте Федерации являются региональные методик, охватывающие все аспекты планирования регионального бюджета, выводы о существенных характеристиках планирования налоговых доходов областного бюджета Свердловской области¹ можно сделать на основе ретроспективного исследования содержания указанных методик, применявшихся в планировании на 1999–2018 гг.

Существенными элементами указанных методик, применявшихся для планирования *налоговых доходов* областного бюджета Свердловской области на 1999–2018 гг., являются:

1) базы расчетов поступлений по конкретным налогам (расчетные базы); каждая расчетная база представляет собой количественное выражение объема поступлений по конкретному налогу на определенную дату, предшествующую очередному (плановому) году;

2) коэффициенты, применявшиеся к соответствующим расчетным базам (под коэффициентом понимается определенный цифровой показатель, не имеющий единицы измерения, который отражает влияние различных факторов на плановые суммы поступлений по налогам).

В приложении А систематизированы варианты баз расчетов, которые применялись в Свердловской области для оценки доходов бюджета субъекта Федерации на 1999–2018 гг. Отметим, что исследование проводилось только по крупнейшим

¹ Кроме того, выводы о существенных характеристиках в части планирования неналоговых доходов, расходов бюджета субъекта Федерации, а также в части планирования дотаций местным бюджетам также базируются на методиках, которые были использованы в бюджетном планировании Свердловской области.

налогам, которые в течение всего рассматриваемого периода являлись элементом налоговой системы РФ и составляли основу налоговых поступлений в областной бюджет: налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, акцизы, налог на имущество организаций; исследование не проводилось в отношении методических подходов к планированию поступлений по налогам, которые действовали не с начала анализируемого периода, а также по специальным налоговым режимам.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что в методиках планирования налоговых доходов в Свердловской области в основном был реализован принцип планирования «от достигнутого». За базу расчетов принимались показатели различных периодов, предшествовавших очередному году (плановому году), на который составлялся бюджет.

По данным приложения А можно сделать вывод, что на первом этапе (1999–2001 гг.) рассматриваемого периода в качестве баз расчетов выступали фактические поступления за отчетный год по всем налогам, по которым проводился анализ. Дифференциация вариантов расчетных баз началась с планирования на 2002 г. путем постепенного отказа от практики планирования налоговых доходов регионального бюджета исключительно на основе фактических поступлений за отчетный год. В качестве баз расчетов при планировании на 2002–2004 гг. применялись начисленные платежи (поступления) за отчетный год, а на 2004–2013 гг. – начисленные платежи (поступления) на 1 июля (1 августа, 1 октября) текущего года. Начиная с планирования регионального бюджета на 2007 г. показатели по налоговым доходам отчетного года (как фактические поступления, так и начисленные платежи) не рассматривались в качестве базы расчетов налоговых доходов областного бюджета.

Показатели ожидаемых начислений на 1 июля (1 октября) текущего года использовались в качестве расчетной базы по всем рассматриваемым налогам (за исключением акцизов) только при планировании бюджета субъекта Федерации на 2007–2008 гг. При планировании показателей поступлений налогов на 2009–2012 гг. в качестве базы расчета по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций применялись начисленные платежи на 1 июля (1 октября)

текущего года. Оценка поступлений в бюджет по акцизам и налогу на доходы физических лиц на 2009–2012 гг. базировалась на показателях фактических поступлений на 1 июля (1 октября) текущего года.

Впоследствии (при планировании областного бюджета Свердловской области на 2013 г.¹) показатели начисленных платежей на 1 июля (1 октября) текущего года использовались в качестве базы расчетов только по налогу на прибыль организаций; по всем прочим рассмотренным налогам базой расчетов являлись фактические поступления на 1 июля (1 октября) текущего года. Начиная с планирования налоговых доходов на 2014 г.² плановые поступления по всем рассмотренным бюджетообразующим налогам областного бюджета рассчитывались на базе фактических поступлений на 1 июля (1 октября) текущего года.

Характеристики описанных вариантов расчетных баз по налоговым доходам областного бюджета Свердловской области представлены в таблице 15.

Используя данные таблицы 15, можно сделать вывод, что переход к использованию в планировании налоговых доходов бюджета субъекта Федерации в Свердловской области показателей фактических поступлений текущего года был связан с необходимостью учета изменений экономической ситуации, которые имели место в текущем году, а также изменений бюджетного и налогового законодательства, вступавших в силу с 1 января текущего года.

Таблица 15 – Характеристики баз расчетов налоговых доходов [123, с. 49]

База расчетов	Достоинства	Недостатки
Фактические поступления за отчетный год	Сведения охватывают завершённый период времени; высокая достоверность; низкая вероятность последующих изменений	Ситуация, характерная для отчетного года, может существенно измениться в текущем году; изменения текущего года не учитываются в планировании, что снижает его достоверность

¹ В рамках планирования областного бюджета Свердловской области на 2013–2015 гг.

² В рамках планирования областного бюджета Свердловской области на 2014–2016 гг.

Продолжение таблицы 15

База расчетов	Достоинства	Недостатки
Начисленные платежи (поступления) за отчетный год	Сведения охватывают завершённый период времени; высокая достоверность; низкая вероятность последующих изменений	Аналогичны недостаткам предыдущей базы расчетов; дополнительно существует вероятность того, что начисленные платежи (поступления) могут фактически не поступить в бюджет
Начисленные платежи (поступления) на 1 июля (1 октября и др.) текущего года	Сведения охватывают период, максимально приближенный к очередному году, на который составляется бюджет. Изменения текущего года включаются в плановые расчеты, что повышает их достоверность	Сведения подвергаются частой корректировке при различных датах представления данных, возникает необходимость оперативного представления сведений. Особо высока зависимость от степени взаимодействия финансовых и налоговых органов. Существует вероятность того, что начисленные платежи (поступления) могут фактически не поступить в бюджет
Ожидаемые начисления на 1 июля (1 октября и др.) текущего года	Сведения охватывают период, максимально приближенный к очередному году, на который составляется бюджет. Изменения текущего года включаются в плановые расчеты, что повышает их достоверность	Аналогичны недостаткам предыдущей базы расчетов. Дополнительно существует вероятность того, что фактические начисления и поступления в бюджеты будут значительно отличаться от ожидаемых начислений
Фактические поступления на 1 июля (1 августа, 1 сентября, 1 октября) текущего года	Сведения представлены в виде официальной отчетности по завершённому периоду; высокая достоверность; низкая вероятность последующих изменений; базовый период максимально приближен к очередному году, на который составляется бюджет; изменения текущего года включаются в плановые расчеты, что повышает их достоверность	Сведения подвергаются частой корректировке при различных датах представления данных, возникает необходимость оперативного представления сведений. Особо высока зависимость от степени взаимодействия финансовых и налоговых органов

Особенно ярко правильность такой трансформации подтверждается развитием бюджетной ситуации в кризисные периоды. Если бюджет субъекта Федерации рассчитывался на базе фактических доходов докризисного года, то в связи с ухуд-

шением экономической ситуации в текущем году в регионе закономерным являлось существенное отклонение фактических показателей бюджета от плановых в меньшую сторону. Переход к использованию исключительно расчетной базы «фактические поступления на 1 июля (1 октября) текущего года» в планировании налоговых доходов областного бюджета Свердловской области был связан с решением задачи максимально достоверного планирования налоговых доходов бюджета субъекта Федерации с учетом реальной текущей экономической ситуации в регионе, фактического финансового положения хозяйствующих субъектов и доходов населения.

Однако любая – даже максимально приближенная к очередному году – база расчетов не может являться плановой величиной налоговых поступлений на очередной год, поскольку в каждом бюджете и на каждой территории ежегодно имеет место множество изменений экономической ситуации, бюджетного и налогового законодательства. Для учета этих изменений в Свердловской области в бюджетном планировании налоговых доходов использовалась система коэффициентов: коэффициент роста; коэффициент собираемости; коэффициент, учитывавший изменения бюджетного и налогового законодательства; коэффициент досчета.

Коэффициент роста поступлений отражал расчетное увеличение доходов в очередном году (плановом периоде) по сравнению с базовым (отчетным или текущим) годом; как правило, в рассмотренном периоде имел значение > 1 . Если ожидалось сохранение объема поступлений на уровне базового года, коэффициент имел значение 1; если ожидалось снижение поступлений, коэффициент имел значение < 1 .

Коэффициент собираемости налогов отражал ожидаемый уровень собираемости налогов в очередном году (плановом периоде). Если в будущем прогнозировалась недоимка по налогу, коэффициент устанавливался на уровне < 1 . Например, значение коэффициента 0,98 или 0,96 означало вероятную недоимку соответственно в размере 2 или 4 %. Если в плановом (очередном) году по конкретному налогу не прогнозировалась недоимка, коэффициент собираемости в формулах расчета не указывался и по умолчанию принимался равным 1.

Коэффициент, учитывавший изменения бюджетного и налогового законодательства, представлял собой количественное выражение ожидаемого процента изменения поступлений налогов в бюджет субъекта Федерации в очередном году (плановом периоде) по сравнению с базовым периодом в результате изменений бюджетного и налогового законодательства. Если в результате изменений законодательства ожидался рост объемов поступлений, коэффициент имел значение > 1 ; если в результате изменений законодательства ожидалось снижение объемов налоговых поступлений, коэффициент имел значение < 1 . Если с 1 января очередного года какие-либо изменения налогового законодательства не вступали в силу (либо не предполагались в принципе), корректирующий коэффициент в формулах расчета не указывался и по умолчанию принимался равным 1.

Коэффициент досчета в бюджетном планировании показывал, во сколько раз ожидаемые годовые поступления в текущем (базовом) году превысят фактические поступления за первое полугодие (9 месяцев – в зависимости от базы расчета) текущего (базового) года; коэффициент использовался только в ситуациях, когда за базу расчетов принимались показатели отдельных периодов текущего года.

Отметим, что наибольшее значение в планировании налоговых доходов областного бюджета Свердловской области в рассмотренном периоде имели коэффициенты ожидаемого роста (таблица 16), которые применялись при планировании всех рассмотренных налогов. Значения данных коэффициентов определялись прогнозной (плановой) динамикой показателей экономического развития региона на очередной год или плановый период; эти показатели разрабатывались в составе прогноза социально-экономического развития области, который, в свою очередь, являлся результатом длительной и серьезной работы по оценке вероятных (сценарных) направлений развития всех составляющих экономики и социальной сферы региона, в частности минерально-сырьевой базы¹ (что особенно актуально именно для Свердловской области).

¹ Вопросы прогнозирования социально-экономического развития горнопромышленных регионов и влияния минерально-сырьевой базы на развитие территорий Уральского региона раскрыты, в частности, в работах: [24; 143; 340].

Таблица 16 – Значения коэффициентов роста налоговых доходов в региональных методиках бюджетного планирования Свердловской области на 1999–2018 гг.

Период сравнения	Налог на прибыль организаций	Налог на имущество организаций	Акцизы	Налог на доходы физических лиц
1999/1998	1,235	1,136	1,651	1,475
2000/1999	1,023	1,080	1,336	1,240
2001/2000	1,078	1,050	1,195	1,200
2002/2001	1,051	1,102	1,045	1,227
2003/2002	1,18	1,083	1,130	1,420
2004/2003	1,221	1,200	1,200	1,360
2005/2004	1,080	1,078	1,024	1,245
2006/2005	1,064	1,090	1,050	1,200
2007/2006	1,056	1,077	1,060	1,175
2008/2007	1,086	1,098	1,066	1,215
2009/2008	1,140	1,102	1,098	1,220
2010/2009	1,000	1,010	1,000	0,999
2011/2010	1,184	1,030	1,000	1,109
2012/2011	1,041	1,100	1,000	1,118
2013/2012	1,031	1,120	1,041	1,119
2014/2013	1,047	1,076	1,020	1,104
2015/2014	1,024	1,070	1,043	1,046
2016/2015	1,033	1,086	1,100	1,032
2017/2016	1,022	1,041	1,000	1,021
2018/2017	1,093	1,050	1,000	1,060

Примечание. Составлено автором на основании нормативных документов Свердловской области.

Цифровое выражение конкретного коэффициента роста по конкретному налогу на конкретный год следует трактовать как результат сложной работы по оценке вероятных изменений объемов поступлений в будущем периоде по сравнению с базовым периодом. Подчеркнем, что величина того или иного коэффициента роста поступлений в Свердловской области в рассматриваемом периоде была в том числе обусловлена результативностью мероприятий по «оптимизации видовой структуры экономики Свердловской области за счет создания новых секторов (экономики. – *Н. И.*) и проведения инновационного обновления традиционных секторов» [305, с. 119–120].

Особое значение коэффициента роста в бюджетном планировании субъекта Федерации (в части налоговых доходов) подчеркивается тем, что, как было сказа-

но выше, региональные методики, применявшиеся в Свердловской области при планировании на 1999–2018 гг., базировались на параметрах налоговых поступлений за отчетные (текущие) периоды. Исходя из этого именно коэффициент роста позволял провести грамотную корректировку показателей отчетного (текущего) года с учетом изменений планового (очередного) года, так как отражал влияние ожидаемых изменений экономической ситуации в будущем (по сравнению с базовыми периодами) на плановый объем налоговых поступлений.

На основании представленных в таблице 16 данных можно отметить, что в рассмотренном периоде оценки будущих социально-экономических изменений были достаточно сдержанными (за исключением коэффициентов роста по некоторым налогам в отдельные годы), поэтому значения коэффициентов роста колебались в основном в пределах от 1 до 1,2.

Специфика определения значений коэффициентов роста в принципе предъявляет повышенные требования к деятельности органов экономического прогнозирования субъекта Федерации в части прогнозирования плановой динамики прибыли и заработной платы, иных экономических индикаторов, на основе которых устанавливаются значения коэффициентов роста. Эта работа в Свердловской области особенно важна в отношении налогов, связанных с деятельностью хозяйствующих субъектов (в этом плане абсолютно аргументированным является утверждение В. В. Червякова о том, что «формирование областного бюджета (Свердловской области. – *Н. И.*) во многом зависит от результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций, функционирующих в региональной экономической системе» [334, с. 76]).

Существенные ошибки в прогнозировании экономических параметров развития любого субъекта Федерации чреватые тем, что плановые показатели по доходам региональных бюджетов будут завышены и, следовательно, процент исполнения бюджетов по доходам будет низким. По мнению Э. В. Пешиной, ежегодная проблема завышения плановых показателей по таким элементам налоговых доходов, как налоги на прибыль (доход) и прирост капитала, в частности, была характерна для Свердловской области в 1990-е годы [242, с. 126].

На наш взгляд, в планировании налоговых доходов бюджетов любого уровня присутствует объективная исходная недостоверность значений макроэкономических параметров, которые используются для определения плановых показателей по важнейшим налогам. Это связано с тем, что специалистам, осуществляющим подготовку прогноза социально-экономического развития, крайне сложно абсолютно точно предвидеть все вероятные изменения, которые могут иметь место в отношении таких показателей, как прибыль, фонд оплаты труда, объем инвестиций, объем экспорта и пр. В частности, на практике в течение финансового года часто возникают непредвиденные экономические колебания либо степень колебаний оказывается более значительной, чем было предусмотрено в прогнозе социально-экономического развития [121, с. 15].

Значения прочих коэффициентов, использовавшихся в бюджетном планировании в Свердловской области на 1999–2018 гг., как правило, в методических документах региона не устанавливались; закреплялся принцип их определения. Например, значение коэффициента досчета по налогу на прибыль (к ожидаемым начислениям за первое полугодие 2006 г.) в методике на 2007 г. предполагалось рассчитывать с учетом динамики 2005 г. в среднем по области [199]. Аналогичным образом определялось значение коэффициента досчета по этому налогу и ряду других налогов (в частности, по акцизам) в методиках на 2008–2010 гг. [215; 216; 226].

Коэффициент досчета по налогу на имущество организаций на 2010 г. определялся исходя из сроков уплаты авансовых платежей в соответствии с законодательством РФ [216]. При планировании на 2015 г. (как и в более ранних методиках) значение коэффициента досчета по акцизам определялось на основе динамики поступлений по данному налогу (для каждого вида акцизов) за ряд лет, предшествовавших текущему году; а по налогу на имущество организаций коэффициент досчета на 2015 г. определялся исходя из установленных законодательством Свердловской области сроков уплаты авансовых платежей; коэффициент досчета по налогу на доходы физических лиц при планировании также на 2015 г. рассчитывался исходя из поступлений налога в консолидированный бюджет области

в 2013 г. [218]. Подобная ситуация была характерна также для бюджетного планирования на 2016, 2017 и 2018 гг.

Для целей исследования *эволюции методических подходов к планированию неналоговых доходов* областного бюджета Свердловской области нами были выделены следующие виды неналоговых доходов (в совокупности составляющих основную долю данного вида доходов бюджета субъекта Федерации):

- арендная плата за землю;
- дивиденды по акциям, находящимся в государственной собственности Свердловской области;
- доходы от сдачи в аренду имущества, принадлежащего Свердловской области;
- доходы от перечисления части прибыли областных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов;
- доходы от штрафных санкций (штрафов, санкций);
- доходы от оказания платных услуг, компенсации затрат государства (начиная с планирования на 2007 г.).

В приложении Б представлены методические подходы к планированию вышеперечисленных видов неналоговых доходов областного бюджета Свердловской области на 2002–2018 гг. (на 1999–2001 гг. по этому вопросу нет четких указаний в нормативных документах, определявших порядок планирования областного бюджета).

По данным приложения Б нами были выделены две наиболее существенные особенности планирования неналоговых доходов областного бюджета:

1) двойная институциональная (субъектная) ответственность. Как правило, плановые объемы поступлений по неналоговым доходам в течение исследуемого периода определялись органом управления государственным имуществом Свердловской области исходя из объективных характеристик источников извлечения доходов (государственного имущества, унитарных предприятий, земель), в том числе в рамках Программы управления государственной собственностью и приватизации государственного имущества. При этом часть поступлений рассчитыва-

лась финансовым органом Свердловской области на базе показателей доходов прошлых периодов (отчетного или текущего года) с учетом коэффициентов;

2) двухуровневая документационная регламентация. Помимо собственно методик, определявших подходы к планированию налоговых доходов областного бюджета, особое внимание уделялось специальному документу – Программе управления государственной собственностью и приватизации государственного имущества Свердловской области.

Таким образом, практика планирования поступлений по неналоговым доходам в Свердловской области предполагала, во-первых, разделение ответственности между финансовым органом и органом по управлению имуществом; во-вторых, разработку самостоятельного регионального документа для определения плановых поступлений по существенным видам неналоговых доходов.

Обобщая наиболее важные особенности, характерные для планирования налоговых и неналоговых доходов областного бюджета Свердловской области на 1999–2018 гг., необходимо подчеркнуть следующее:

1) системное представление методических подходов к планированию в формате методик характерно для основных налоговых доходов областного бюджета в полном объеме; для неналоговых доходов такое системное представление прослеживается на начальных этапах исследуемого периода (при смещении акцентов на Программу управления государственной собственностью и приватизации государственного имущества Свердловской области);

2) результат планирования как налоговых, так и неналоговых доходов зависел не только от деятельности финансового органа региона, но и от других органов государственной власти Свердловской области (в сфере экономики, в сфере управления государственным имуществом), а также от подразделений федеральных финансовых органов (в частности, Федеральной налоговой службы как источника информации по налоговым поступлениям на определенную дату);

3) обоснованная и достоверная оценка доходов областного бюджета в процессе бюджетного планирования обуславливает возможности субъекта Федерации по планированию расходов, поскольку Свердловская область относится

к группе регионов, развивающихся «преимущественно за счет внутренних финансово-экономических источников» [159, с. 11].

В процессе эволюции практики применения нормативного метода в планировании расходов областного бюджета Свердловской области можно выделить три этапа.

Этап 1 – планирование на 1999–2001 гг. Нормативные расходы областного бюджета рассчитывались на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, утвержденных соответствующим областным законом.

Этап 2 – планирование на 2002–2007 гг. Нормативный метод применялся для определения планово-расчетных расходов областного бюджета (нормативных расходов). Планово-расчетные расходы определялись на основе финансовых показателей (стоимостных нормативов), утвержденных в методиках планирования (расчета) областного бюджет.

Этап 3 – планирование на 2008–2018 гг. Нормативы для формирования областного бюджета по расходам не устанавливались областными законами или иными нормативно-правовыми актами Правительства Свердловской области или Министерства финансов региона, утверждавшими методики, использовавшиеся при планировании областного бюджета. Нормативный метод применялся главными распорядителями средств областного бюджета как один из методов планирования (обоснования) бюджетных ассигнований.

Ключевой особенностью *бюджетного планирования на 1999–2001 гг.* являлось применение нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, введенных областным законом Свердловской области от 18 декабря 1996 г. № 56-ОЗ (таблица 17). Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности при планировании расходов областного бюджета использовались в сочетании с коэффициентами индексации (которые отражали прогнозируемые темпы инфляции) и уточняющими коэффициентами.

В соответствующих методиках расчетов бюджетов, применявшихся в бюджетном планировании Свердловской области при планировании на 1999, 2000 и 2001 гг., было закреплено, что «расходы областного бюджета определяются на

основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности» [196; 197; 198]; причем важно отметить, что величина нормативов была зафиксирована в ранее упомянутом областном законе в стоимостном выражении. Обратим внимание на то, что величина нормативов незначительно изменялась; также имело место внесение изменений в закон «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности» в виде расширения спектра применявшихся в бюджетном планировании нормативов.

Таблица 17 – Существенные положения областного закона Свердловской области «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области» [195]

Положение	Трактовка	
Понятие	Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности – это система гарантированных государством социальных норм и финансовых нормативов, определяющих минимально необходимые расходы бюджетов по обеспечению населения важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и иными услугами	
	<i>Социальная норма</i>	Удельный показатель сети учреждений социальной сферы по категориям пользователей или в расчете на 1 чел., 1000 жителей, 10 000 жителей
	<i>Финансовый норматив</i>	Удельный показатель минимальных затрат на текущее содержание учреждений социальной сферы
Назначение	Реализация закрепленных Конституцией РФ основных социальных гарантий, расчет минимально необходимых расходов областного бюджета и местных бюджетов, а также обеспечение государственных минимальных социальных стандартов	

В приложении В представлены значения нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, установленные областным законом Свердловской области и применявшиеся в бюджетном планировании региона на 1999–2001 гг.

На основании данных приложения В можно сделать вывод, что при планировании на 1999–2001 гг. в основном использовались общие нормативы, которые соотносились с численностью населения Свердловской области. Из представленных в приложении В нормативов общими являются нормативы по расходам на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности, на гидрометеорологию, предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, на культуру и искусство, на здравоохранение и физическую культуру. Применение

общих нормативов позволяло оптимизировать временные затраты на процесс планирования, поскольку предполагало, что нормативные расходы имеют отношение ко всем жителям Свердловской области.

Частные или адресные нормативы (которые устанавливались на каждого жителя региона, относившегося к той или иной ограниченной категории, группе) применялись в соответствии с законом «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности» при планировании расходов областного бюджета на транспорт (в частности, на возмещение убытков по перевозке пассажиров в труднодоступные районы области), образование (нормативы устанавливались на одного воспитанника, учащегося), молодежную политику и социальную политику.

Областной закон «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области» утратил силу в связи с изменением федерального законодательства, а также вступлением в законную силу определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 7 сентября 2000 г. [207]. Это решение знаменовало собой окончание периода применения нормативов минимальной бюджетной обеспеченности в бюджетном планировании расходов областного бюджета.

При планировании расходов областного бюджета *на 2002–2007 гг.* нормативы расходов областного бюджета утверждались постановлениями Правительства Свердловской области в составе методик расчета проекта областного бюджета на соответствующий год. Нормативы носили название «финансовые показатели» и устанавливались на единицу соответствующего физического показателя. При этом величина каждого конкретного норматива устанавливалась ежегодно в методике на очередной финансовый год.

В приложении Г представлены финансовые показатели (нормативы), которые использовались при планировании расходов областного бюджета Свердловской области на 2002–2007 гг. Как следует из приложения, нормативы (как и на первом этапе) были общими и адресными. Наиболее существенное значение финансового показателя характерно для адресного норматива расходов на государственное управление (стоимостная величина затрат на одного государственного

служащего Свердловской области). Эта особенность также проявлялась при планировании расходов на 1999–2001 гг.

Заслуживает внимания тот факт, что при планировании на 2002–2007 гг. наблюдается определенная трансформация методических подходов. Это выразилось в том, что по многим направлениям значения финансовых показателей на единицу физического показателя перестали использоваться в практике планирования. Вместо этого при определении плановых расходов областного бюджета на образование на 2004–2007 гг. и социальную политику (отдельные направления) на 2006–2007 гг. за основу принимались плановые значения текущего финансового года, которые подлежали корректировке с учетом инфляции. Фактически в данном случае имело место применение метода индексации (который, как отмечает Е. С. Стрюченко, предполагает «увеличение плановых расходов предыдущего года с учетом влияния инфляционного фактора и повышения тарифов естественных монополий» [297, с. 79]). Эта же особенность была характерна для планирования расходов областного бюджета на мероприятия по физической культуре, а также на содержание учреждений культуры и искусства на 2006–2007 гг.

Особенностью применения нормативного метода в процессе планирования расходов областного бюджета Свердловской области в рамках *бюджетного планирования на 2008–2018 гг.* являлось то, что стоимостные значения финансовых нормативов (по аналогии с нормативами минимальной бюджетной обеспеченности или нормативами планово-расчетных расходов) в нормативных документах Правительства области или Министерства финансов, определявших порядок планирования областного бюджета, не устанавливались.

Специфика применения нормативного метода в этот период была напрямую связана с трансформацией подходов к планированию, реализованных в соответствии с требованиями федерального законодательства. Так, был осуществлен переход от планирования расходов финансовым органом на основании установленных нормативов к подготовке обоснований бюджетных ассигнований главными распорядителями средств областного бюджета и формированию на этой основе

плановой величины расходов областного бюджета. Нормативный метод в этом контексте используется для расчета объемов бюджетных ассигнований (таблица 18).

Таблица 18 – Использование нормативного метода при планировании бюджетных ассигнований главными распорядителями бюджетных средств

Область (сфера) использования нормативного метода	Порядок использования нормативного метода
<i>1. Расчет объема бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг (выполнение работ)</i>	
1.1. По казенным учреждениям	Используются показатели государственного задания по каждой государственной услуге (работе), предоставляемой государственным казенным учреждением, с учетом нормативных затрат, связанных с оказанием государственной услуги (выполнением работ)
1.2. По автономным и бюджетным учреждениям	При определении размера субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания учитываются нормативные затраты, связанные с оказанием государственных услуг и стоимостью выполнения работ; также учитываются нормативные затраты на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного учреждением за счет средств областного бюджета
<i>2. Расчет объема бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения</i>	
2.1. Исполнение публичных обязательств в виде бюджетных ассигнований на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения	Нормативный метод используется путем умножения планируемого норматива на прогнозируемую численность физических лиц, являющихся получателями выплат
2.2. Исполнение публичных нормативных обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения	

Процесс эволюции планирования межбюджетных трансфертов наиболее методически корректно проследить на примере планирования дотаций местным бюджетам, поскольку именно в отношении планирования дотаций в каждом субъекте Федерации с 1990-х годов сформировались четкие методические основы.

Как элемент традиционного бюджетного планирования планирование дотаций местным бюджетам в Свердловской области развивалось в рамках трех этапов, различавшихся применявшимися методическими подходами:

- этап 1 – планирование на 1999–2001 гг.;
- этап 2 – планирование на 2002–2005 гг.;
- этап 3 – планирование на 2006–2018 гг.

В таблице 19 систематизированы условия предоставления дотаций бюджетам муниципальных образований Свердловской области в соответствии с вышеприведенными этапами.

Таблица 19 – Условия предоставления дотаций из областного бюджета местным бюджетам в Свердловской области на 1999–2018 гг.

Годы	Условие предоставления дотаций	
1999–2001	Минимально необходимые расходы местных бюджетов	> Сумма закрепленных собственных и регулирующих доходов местных бюджетов
2002–2005	Учетные расходы местных бюджетов	> Сумма прогнозных доходов местных бюджетов
2006–2018	Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования	< Критерий (выравнивания бюджетной обеспеченности), установленный Правительством Свердловской области

Планирование дотаций местным бюджетам *на 1999–2001 гг.* в Свердловской области базировалось на расчете следующих основных показателей:

- 1) закрепленные и регулирующие доходы местных бюджетов;
- 2) минимально необходимые расходы местных бюджетов.

Расчет доходов местных бюджетов, учитываемых при определении потребности в дотациях, на данном этапе был основан на фактических поступлениях по налоговым доходам за предыдущие отчетные периоды и коэффициентах ожидаемого роста поступлений.

Основой расчета величины минимально необходимых расходов местных бюджетов являлся областной закон «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области», принятый в 1996 г. Таким образом, пла-

нирование расходов областного бюджета в рамках нормативного метода и планирование дотаций местным бюджетам на 1999–2001 гг. базировались на единых методических подходах. Указанный областной закон, в частности, содержал перечень социальных норм обеспеченности социально-культурного и жилищно-коммунального обслуживания населения для муниципальных образований региона (таблица 20).

Таблица 20 – Социальные нормы, применявшиеся в Свердловской области для планирования дотаций местным бюджетам на 1999–2001 гг. [122, с. 22]

Наименование показателя	Наименование социальной нормы	Социальная норма (количественное значение)
1. Численность муниципальных служащих	Глава муниципального образования	1 служащий
	Муниципальный служащий	0,9 служащих на 1 тыс. жителей в муниципальных образованиях с населением свыше 10 тыс. чел.
2. Общественные формирования по охране общественного порядка	Дружинник	3 дружинника на 1 участкового инспектора
3. Клубы или учреждения клубного типа	Зрительские места	100–150 мест в населенных пунктах с числом жителей до 500 чел.
	Зрительские места на 1 тыс. жителей	15 мест в городах с числом жителей свыше 500 тыс. чел.
4. Больничные учреждения	Койки на 10 тыс. жителей	134,7 коек на 10 тыс. жителей, в том числе: – больничных – 102; – полустационарных – 14,2; – в домах сестринского ухода – 18; – в хосписах – 0,5
5. Врачи	Количество человек на 10 тыс. жителей	41 чел. на 10 тыс. жителей
6. Спортивные залы	м ² на 10 тыс. жителей	3,5 тыс. м ² на 10 тыс. жителей
7. Охват занимающихся в детских и юношеских спортивных школах	% от числа детей и подростков в возрасте 6–15 лет	20 % от числа детей и подростков в возрасте 6–15 лет
8. Профессиональные театры	Места на 1 тыс. жителей	4–5 мест в городах с числом жителей свыше 100 тыс. чел.
9. Центр социальной помощи пенсионерам и инвалидам	Лимит обслуживаемых	0,1 % от числа пенсионеров и инвалидов на территории муниципального образования
	Центр	1 центр на одно муниципальное образование
10. Дом ветеранов	Лимит проживающих в домах ветеранов	0,04 % от общего числа проживающих в муниципальном образовании

Продолжение таблицы 20

Наименование показателя	Наименование социальной нормы	Социальная норма (количественное значение)
	Дом на 60 условных мест	1 дом в муниципальных образованиях с населением до 100 тыс. чел.
		12 домов в муниципальных образованиях с населением свыше 1 000 тыс. чел.

Приведенные в таблице 20 нормы влияли на количество муниципальных бюджетных учреждений, определяли численность муниципальных служащих и другие параметры, которые учитывались при планировании величины минимально необходимых расходов местных бюджетов. Стоимостная оценка величины данных расходов базировалась на нормативах минимальной бюджетной обеспеченности (таблица 21).

Таблица 21 – Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, применявшиеся в Свердловской области для планирования дотаций местным бюджетам на 1999–2001 гг.

Наименование показателя	Наименование финансового норматива	Финансовый норматив, тыс. р.
1. Расходы на содержание органов муниципального самоуправления	Норматив бюджетных расходов на содержание органов муниципального управления, приведенный на 1 муниципального служащего в год	29 568,0
2. Общественное формирование по охране общественного порядка	Норматив затрат на поддержку общественного формирования по охране общественного порядка на 1 дружинника в год	1 600,0
3. Культура и искусство	Норматив затрат на текущее содержание объектов культуры в расчете на 1 жителя муниципального образования в год	48,0
4. здравоохранение	Норматив затрат на текущее содержание муниципальных объектов здравоохранения и санитарное благополучие на 1 жителя муниципального образования в год	314,0
5. Физическая культура и спорт	Норматив затрат на мероприятия по физической культуре и спорту в расчете на 1 жителя муниципального образования в год	4,5
6. Дошкольные образовательные учреждения	Норматив затрат на текущее содержание на 1 воспитанника в год	4 600,0
7. Общеобразовательные школы	Норматив затрат на текущее содержание на 1 учащегося в год	2 443,0

Продолжение таблицы 21

Наименование показателя	Наименование финансового норматива	Финансовый норматив, тыс. р.
8. Средние специальные учебные заведения	Норматив затрат на текущее содержание на 1 учащегося в год	5 227,0
9. Центр социальной помощи пенсионерам и инвалидам	Норматив на обслуживание 1 пенсионера и инвалида в центре социальной помощи в год	1 283,0
10. Дом ветеранов	Норматив затрат на 1 обслуживаемого в доме ветеранов в год	1 231,0
Примечание. Составлено автором на основе: [195].		

Количественные величины указанных нормативов вызывали достаточно много вопросов уже на самом первом этапе их внедрения в практику планирования дотаций в Свердловской области. В частности, по мнению А. И. Татаркина, И. А. Пыховой и А. Г. Шеломенцева, «целесообразно было бы заострить вопрос о расчете нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и прогнозирования ее до общественно нормальной» [304, с. 52]. Крайняя важность и необходимость обоснованного определения величин бюджетных нормативов, использовавшихся в планировании дотаций местным бюджетам, обусловлена тем, что «научно обоснованные нормативы, используемые при расчетах потребностей в расходах, рассматриваются как основа для согласования основных статей расходной части бюджетов территорий разных уровней (в рамках регулирования взаимоотношений между администрациями разных территориальных уровней в процессе формирования бюджетов)» [260, с. 38].

При планировании дотаций местным бюджетам в Свердловской области на 2002–2005 гг. условием предоставления дотаций являлась отрицательная разница между прогнозным объемом доходов и плановой величиной учетных расходов местных бюджетов. Расчет прогнозных объемов доходов бюджетов муниципальных образований базировался на методических подходах, аналогичных применявшимся на первом этапе (1999–2001 гг.).

Учетные расходы местных бюджетов в бюджетном планировании на 2002–2005 гг. формировались в соответствии с особым порядком (таблица 22).

Таблица 22 – Состав учетных расходов местных бюджетов, применявшийся в Свердловской области для планирования дотаций местным бюджетам на 2002–2005 гг. [200; 201; 202; 203]

Элемент	Состав
1. Планово-расчетные расходы	<ul style="list-style-type: none"> – Органы местного самоуправления; – правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности; – транспорт (в 2002–2004 гг.); – жилищно-коммунальное хозяйство; – образование; – культура и искусство; – средства массовой информации (в 2002–2004 гг.); – здравоохранение и физическая культура; – социальная политика; – гражданская оборона, предупреждение чрезвычайных ситуаций, пожарная безопасность (в 2005 г.); – прочие расходы
2. Расходы, рассчитываемые без применения финансовых показателей	<ul style="list-style-type: none"> – Расходы на возмещение убытков от реализации твердого топлива населению, проживающему в домах с печным отоплением (в 2002 г.); – расходы, осуществляемые за счет средств земельного налога и арендной платы, определяемые в пределах средств на реализацию областной программы инвентаризации земель муниципального образования (2002–2003 гг.); – задолженность областного бюджета по взаимным расчетам (2002–2003 гг.); – кредиторская задолженность по жилищно-коммунальному хозяйству (2002–2003 гг.); – расходы на погашение задолженности местных бюджетов по выплате начисленных малообеспеченным гражданам жилищных субсидий, но не выплаченных (2004–2005 гг.); – расходы на мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования, ведение государственного кадастра, мониторинга земель (2004–2005 г.); – расходы на поддержку средств массовой информации (2005 г.); – расходы на согласованные природоохранные мероприятия (2005 г.). Только для Екатеринбурга: <ul style="list-style-type: none"> – мероприятия в области здравоохранения (в фиксированной сумме); – строительство метро (в фиксированной сумме) (в 2002 г.); – организация транспортного обслуживания населения (в фиксированной сумме) (в 2003–2005 гг.); – благоустройство территории (в фиксированной сумме) (в 2003–2005 гг.); – обслуживание муниципального долга (в 2005 г.)

Наибольшее значение в составе учетных расходов имели планово-расчетные расходы, которые аналогично порядку планирования на 1999–2001 гг. рассчитывались на основе нормативного метода. Отрасли (направления) расходов, планово-расчетная величина которых принималась во внимание при определении потребности в дотациях, устанавливались Правительством Свердловской области, поэто-

му ежегодно состав планово-расчетных расходов местных бюджетов претерпевал определенные изменения.

В таблице 23 приведены физические показатели и финансовые нормативы, применявшиеся при планировании на 2002–2005 гг. с целью определения величины планово-расчетных расходов местных бюджетов по тем отраслям (сферам), которые являлись наиболее типичными в рассматриваемом периоде. Очевидно, что определение величины планово-расчетных расходов местных бюджетов на 2002–2005 гг. имело определенную логическую связь с расчетом расходов местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, так как в обоих случаях устанавливалась нормативная стоимость расходов на определенную единицу.

Таблица 23 – Физические показатели и финансовые нормативы, применявшиеся для планирования дотаций местным бюджетам в Свердловской области на 2002–2005 гг. [200; 201; 202; 203]

Отрасль (направление)	Физический показатель	Финансовый норматив в год, р.			
		2002	2003	2004	2005
1. Расходы на содержание органов местного самоуправления	Нормативная численность муниципальных служащих	90 703,0	121 338,0	133 732,0	157 326,0
2. Расходы на поддержку общественных формирований по охране общественного порядка	Численность дружинников в составе указанных подразделений	1 824,0	2 043,0	2 247,0	X
3. Расходы на содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства	Число жителей муниципального образования	50,0	123,0	147,0	159,0
4. Расходы на дошкольные образовательные учреждения	Число воспитанников дошкольных учреждений	6 830,0	9 724,0	11 628,0	12 011,0
5. Расходы на общеобразовательные школы	Число учащихся	3 654,0	5 138,0	5 972,0	X
6. Расходы на средние специальные учебные заведения	Число учащихся	7 750,0	10 923,0	12 672,0	13 038,0
7. Расходы на учреждения культуры	Число жителей муниципального образования	67,9	109,2	134,1	139,6
8. Расходы на охрану здоровья и санитарное благополучие		436,0	595,0	763,0	869,5
9. Расходы на поддержку средств массовой информации		2,4	3,5	9,7	X

Продолжение таблицы 23

Отрасль (направление)	Физический показатель	Финансовый норматив в год, р.			
		2002	2003	2004	2005
10. Расходы на мероприятия по физической культуре и спорту		14,2	16,0	25,5	26,1
11. Расходы на учреждения социального обеспечения стационарного типа	Число мест	34 780,0	40 565,0	51 751,0	55 258,0
12. Расходы на гражданскую оборону и пожарную безопасность	Число жителей муниципального образования	X	50,0	23,8	35,6
13. Расходы на мероприятия молодежной политики		12,2	13,7	15,1	16,3

Особенностью планирования на 2002–2005 гг. являлось то, что в методических документах Свердловской области, определявших порядок планирования дотаций, не фиксировались нормы по количеству учреждений в муниципалитетах (сети, штаты); показатели по сетям, штатам и контингентам подлежали согласованию в процессе планирования бюджетов на очередной год.

Для учета специфики муниципальных образований при определении величины планово-расчетных расходов применялись корректирующие коэффициенты по различным отраслям (направлениям расходов). Наличие таких коэффициентов делало возможным определение объема планово-расчетных расходов бюджета конкретного муниципального образования с учетом его объективных особенностей. Это позволяло провести более объективную оценку потребностей муниципалитета в ресурсах с целью обеспечения установленного комплекса полномочий (потребностей) и, следовательно, более обоснованно определить, нуждается ли конкретный муниципалитет в дотациях.

Принципиальная особенность планирования дотаций местным бюджетам в Свердловской области на 2006–2018 гг. была обусловлена изменениями федерального бюджетного законодательства. В соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» в субъектах Федерации был осуществлен переход к определению потребности муниципальных образований

в дотациях на основе показателя «бюджетная обеспеченность». Это предполагало, что для каждого муниципального образования в ходе составления проекта регионального бюджета должен быть определен уровень расчетной бюджетной обеспеченности; путем сравнения уровня расчетной бюджетной обеспеченности с установленным критерием выравнивания должны были выявляться муниципальные образования – получатели дотаций.

В соответствии с указанным законом в бюджетную практику каждого субъекта Федерации были введены следующие обязательные условия [191, ст. 138]:

1) определение расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований должно производиться по единой методике, утверждаемой субъектом Федерации;

2) методика расчета бюджетной обеспеченности должна обеспечить сопоставимость налоговых доходов разных муниципалитетов, а также бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость их предоставления;

3) при расчете бюджетной обеспеченности не должны использоваться показатели фактических доходов или расходов местных бюджетов, а также показатели прогнозируемых доходов или расходов бюджетов отдельных муниципалитетов;

4) дотации из регионального фонда финансовой поддержки предоставляются муниципальным образованиям, уровень бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности¹.

Впервые в Свердловской области общие требования к планированию дотаций были установлены законодательно – областным законом от 15 июля 2005 г. № 70-ОЗ «О предоставлении отдельных видов межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области». В законе было предусмотрено, что дотации из областного бюджета предоставляются: во-первых, из областного фонда финансовой поддержки поселений; во-вторых, из областного

¹ Положения Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ приведены для муниципальных районов (городских округов).

фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) [206, ст. 2]. Эта особенность была связана с тем, что в рамках реализуемой реформы местного самоуправления на территории Свердловской области произошло разделение муниципальных образований на две группы: 1) городские и сельские поселения; 2) муниципальные районы и городские округа. Областным законом от 15 июля 2005 г. № 70-ОЗ также было установлено, что определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований (как поселений, так и городских округов и муниципальных районов) производится по утверждаемой Правительством Свердловской области единой методике.

Разделение муниципальных образований на поселения, городские округа и муниципальные районы оказало прямое влияние на комплекс методических разработок, применявшихся в Свердловской области при планировании дотаций местным бюджетам на 2006–2018 гг. Как следует из приложения Д, в регионе было разработано несколько методик для целей планирования дотаций местным бюджетам. Отдельными методиками регламентировался порядок определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности и расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для муниципальных районов (городских округов) (методика 1) и для поселений (методика 2). Кроме того, начиная с 2010 г. в самостоятельный методический документ были выделены методические подходы к расчету дотаций, определяемых (распределяемых) исходя из численности жителей муниципального района (городского округа)¹.

Порядок расчета бюджетной обеспеченности муниципальных образований в рамках планирования дотаций на 2006–2018 гг. в Свердловской области полностью соответствовал методическим положениям, введенным на федеральном уровне. Показатель бюджетной обеспеченности каждого муниципального образования рассчитывался путем деления индекса налогового потенциала (ИНП) на индекс бюджетных расходов (ИБР). Каждый индекс отражал соответственно: соот-

¹ Для целей настоящего исследования автором не проводилось отдельное изучение методик расчета (распределения) дотаций исходя из численности жителей муниципального района (городского округа); также отметим, что аналитические примеры приведены для муниципальных образований типа «муниципальные районы» и «городские округа».

ношение между налоговым потенциалом конкретного муниципалитета и средним налоговым потенциалом по всем муниципалитетам определенного вида в субъекте Федерации в расчете на одного жителя (ИНП); соотношение между стоимостной оценкой затрат, необходимых для решения вопросов местного значения в конкретном муниципалитете, и средним уровнем данных затрат по всем муниципалитетам определенного вида в регионе в расчете на одного жителя (ИБР).

Более детализированные характеристики указанных индексов представлены в таблице 24.

Таблица 24 – Характеристика индексов, применявшихся для планирования дотаций местным бюджетам в Свердловской области на 2006–2018 гг. [218]

Муниципальное образование	Характеристика
<i>Индекс налогового потенциала</i>	
1. Поселение	Отношение налогового потенциала поселения в расчете на одного жителя к аналогичному показателю в среднем по всем поселениям Свердловской области
2. Муниципальный район (городской округ)	Отношение налогового потенциала муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя к аналогичному показателю в среднем по всем муниципальным районам (городским округам) Свердловской области
<i>Индекс бюджетных расходов</i>	
1. Поселение	Показывает, насколько больше (меньше) средств бюджета поселения в расчете на душу населения по сравнению со средним уровнем по всем поселениям необходимо затратить для решения вопросов местного значения поселения с учетом объективных факторов, влияющих на стоимость предоставляемых муниципальных услуг, полномочий по решению вопросов местного значения в расчете на одного жителя
2. Муниципальный район (городской округ)	Показывает, насколько больше (меньше) средств бюджета муниципального района (городского округа) в расчете на душу населения по сравнению со средним уровнем по всем муниципальным районам (городским округам) необходимо затратить для решения вопросов местного значения муниципального района (городского округа) с учетом объективных факторов, влияющих на стоимость предоставляемых муниципальных услуг, полномочий, бюджетных расходов по решению вопросов местного значения в расчете на одного жителя

Как следует из приведенных в таблице 24 характеристик, при планировании дотаций бюджетам муниципальных образований в Свердловской области основной

целью являлось определение сравнительного положения конкретного муниципалитета в ряду однотипных муниципальных образований по налоговому потенциалу и стоимости затрат, необходимых для решения вопросов местного значения.

Для определения индекса налогового потенциала муниципального образования первоначально определялась абсолютная величина налогового потенциала. В соответствии с методиками, утвержденными постановлениями Правительства Свердловской области на 2006–2018 гг., налоговый потенциал муниципального образования рассчитывался по репрезентативной системе налогов (закрепленных за местными бюджетами в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и региональными нормативными актами). Особенностью данной системы являлось кардинальное сокращение числа налогов, поступающих в местные бюджеты (по сравнению с 1999–2005 гг.), и, следовательно, уменьшение числа показателей, учитывавшихся при расчете налогового потенциала муниципальных образований.

Для определения индекса бюджетных расходов муниципальных образований в регионе в соответствии с законодательством была введена стоимостная оценка расходных полномочий органов местного самоуправления. Стоимостная оценка расходных полномочий осуществлялась на основе нормативного метода, который предполагал закрепление в методических документах, регламентировавших порядок планирования бюджетной обеспеченности, нормативной стоимости расходных полномочий (таблицы 25–27)¹.

Для процесса планирования дотаций местным бюджетам на 2006–2018 гг. характерно применение расширенной системы поправочных (корректирующих) коэффициентов по расходным полномочиям для всех муниципалитетов Свердловской области. Система коэффициентов носила более унифицированный характер, чем в предыдущие периоды, т. е. практически не содержала коэффициентов, применявшихся для одного или нескольких муниципальных образований.

¹ Обратим внимание, что в таблицах 25–27 представлена различная совокупность полномочий. Это связано с изменением состава полномочий органов местного самоуправления (во-первых) и с изменением формулировки полномочий (во-вторых).

Таблица 25 – Стоимостная оценка расходных полномочий городских округов (муниципальных районов), применявшаяся для планирования дотаций местным бюджетам в Свердловской области на 2006–2010 гг. [122, с. 26]

Расходные полномочия		Стоимость, р.				
		2006	2007	2008	2009	2010
Содержание органов местного самоуправления	Стоимость полномочия на 1 жителя	321,0	431,5	534,7	713,0	544,4
Создание условий для... обеспечения жителей... услугами учреждений культуры	Стоимость бюджетной услуги на 1 жителя	134,4	155,4	186,2	233,7	209,1
Обеспечение первичных мер пожарной безопасности	Стоимость полномочия на 1 жителя	37,2	40,0	42,8	46,0	37,0
Охрана окружающей среды		67,0	67,76	72,5	77,9	81,8
Мероприятия по благоустройству		108,2	117,7	125,9	211,9	203,3
Организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования	Стоимость бюджетной услуги на 1 ребенка от 1 года до 6 лет	6 915,0	8 092,0	9 686,0	12 320,0	10 911,0
Организация предоставления общедоступного бесплатного общего образования	Стоимость бюджетной услуги на 1 ребенка от 6 до 18 лет	594,0	642	700	772	740
Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью	Стоимость бюджетной услуги на 1 ребенка от 6 до 18 лет ¹⁾	25,0	12,0	14,0	17,0	15,34
Мероприятия в сфере средств массовой информации	Стоимость полномочия на 1 жителя	16,9	18,4	19,7	24,5	23,5
Организация расходных полномочий в сфере здравоохранения	Стоимость бюджетной услуги на 1 жителя	1 072,5	1 272,8	1 587,4	2 123,9	2 053,4
Обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта		28,3	39,1	43,0	50,0	47,9
Организация библиотечного обслуживания населения		32,8	38,5	47,0	60,9	53,5
Примечание. ¹⁾ С 2007 г.: возраст установлен от 6 до 30 лет.						

Таблица 26 – Стоимостная оценка расходных полномочий городских округов (муниципальных районов), применявшаяся для планирования дотаций местным бюджетам в Свердловской области на 2011–2015 гг. [124, с. 163–164]

Расходные полномочия ¹⁾	Стоимость, р.				
	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Подготовка и проведение муниципальных выборов</i>					
Стоимость полномочия по организации и материально-техническому обеспечению подготовки и проведения муниципальных выборов на одну территориальную избирательную комиссию	259 000,0	275 000,0	290 000,0	304 500,0	319 730,0

Продолжение таблицы 26

Расходные полномочия ¹⁾	Стоимость, р.				
	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Обеспечение первичных мер пожарной безопасности</i>					
Стоимость полномочия на обеспечение первичных мер пожарной безопасности на 1 жителя	35,2	37,3	39,4	41,4	43,5
<i>Организация транспортного обслуживания населения</i>					
Стоимость расходных полномочий на организацию транспортного обслуживания населения на 1 жителя	47,0	50,0	53,0	55,6	58,4
<i>Организация бытового обслуживания населения в части обеспечения услугами банного комплекса</i>					
Стоимость полномочия на организацию бытового обслуживания населения в части обеспечения услугами банного комплекса на 1 жителя	7,5	10,5	11,1	11,7	12,3
<i>Охрана окружающей среды</i>					
Стоимость полномочия на охрану окружающей среды на 1 жителя	63,2	67,0	70,7	74,2	77,9
<i>Мероприятия в сфере средств массовой информации</i>					
Стоимость полномочия на мероприятия в сфере средств массовой информации на 1 жителя	20,7	21,9	23,1	24,3	25,5
<i>Организация предоставления общедоступного и бесплатного образования, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, организация отдыха детей в каникулярное время</i>					
Стоимость бюджетной услуги по организации предоставления общедоступного и бесплатного образования, созданию условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, организации отдыха детей в каникулярное время на 1 ребенка в возрасте от 1 года (включительно) до 18 лет (включительно)	12 420,0	12 794,0	13 477,0	21 915,0	22 699,0
<i>Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью</i>					
Стоимость бюджетной услуги по организации и осуществлению мероприятий по работе с детьми и молодежью на одного жителя в возрасте от 7 лет ²⁾ (исключительно) до 30 лет (исключительно)					
1) межпоселенческого характера (для муниципальных районов)	2,2	2,3	2,4	2,6	2,8
2) для городских округов	12,06	12,5	13,2	14,2	14,9

Продолжение таблицы 26

Расходные полномочия ¹⁾	Стоимость, р.				
	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий</i>					
Стоимость бюджетной услуги на обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организацию проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий на 1 жителя	42,0	50,0	53,0	60,0	65,0
Примечание. ¹⁾ Формулировка полномочия представлена в редакции методики на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг. ²⁾ На 2011–2014 гг.: от 6 лет (исключительно).					

Таблица 27 – Стоимостная оценка расходных полномочий городских округов (муниципальных районов), применявшаяся для планирования дотаций местным бюджетам в Свердловской области на 2016–2018 гг.

Расходные полномочия	Стоимость, р.		
	2016	2017	2018
<i>Подготовка и проведение муниципальных выборов</i>			
Стоимость полномочия по организации и материально-техническому обеспечению подготовки и проведения муниципальных выборов на одну территориальную избирательную комиссию	319 730,0	319 730,0	332 520,0
<i>Обеспечение первичных мер пожарной безопасности</i>			
Стоимость полномочия на обеспечение первичных мер пожарной безопасности на 1 жителя	43,5	43,5	45,2
<i>Организация транспортного обслуживания населения</i>			
Стоимость расходных полномочий на организацию транспортного обслуживания населения на 1 жителя	58,4	58,4	60,7
<i>Организация бытового обслуживания населения в части обеспечения услугами банного комплекса</i>			
Стоимость полномочия на организацию бытового обслуживания населения в части обеспечения услугами банного комплекса на 1 жителя	12,3	13,0	13,5
<i>Охрана окружающей среды</i>			
Стоимость полномочия на охрану окружающей среды на 1 жителя	77,9	77,9	81,0
<i>Мероприятия в сфере средств массовой информации</i>			
Стоимость полномочия на мероприятия в сфере средств массовой информации на 1 жителя	25,5	25,5	26,5

Продолжение таблицы 27

Расходные полномочия	Стоимость, р.		
	2016	2017	2018
<i>Организация предоставления общедоступного и бесплатного образования, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, организация отдыха детей в каникулярное время</i>			
Стоимость бюджетной услуги по организации предоставления общедоступного и бесплатного образования, созданию условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, организации отдыха детей в каникулярное время на 1 ребенка в возрасте от 1 года (включительно) до 18 лет (включительно)	20 809,0	21 909,0	22 298,0
<i>Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью</i>			
Стоимость бюджетной услуги по организации и осуществлению мероприятий по работе с детьми и молодежью на одного жителя в возрасте от 7 лет (исключительно) до 30 лет (исключительно)			
1) межпоселенческого характера (для муниципальных районов)	2,8	2,8	2,9
2) для городских округов	14,9	14,9	15,5
<i>Обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, школьного спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий</i>			
Стоимость услуги на обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организацию проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий на 1 жителя	65,0	66,1	68,8
Примечание. Составлено автором на основе: [219; 220; 221].			

Критерий выравнивания, игравший роль своего рода «ограничителя» или «порога», с которым сопоставлялся уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования, определялся на основании предварительных расчетов Министерства финансов Свердловской области. При определении критерия важнейшую роль играли плановые оценки доходов областного бюджета в очередном году (плановом периоде). В процессе бюджетного планирования было принципиально важно предусмотреть, чтобы за счет располагаемых ресурсов областного бюджета (выделенных для целей дотирования муниципалитетов) было обеспечено предоставление дотаций всем муниципальным образованиям, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превысил установленный критерий.

В процессе бюджетного планирования дотаций местным бюджетам в Свердловской области отношения между регионом и муниципалитетами – получателями

дотаций строились на основе сочетания выравнивающего и стимулирующего подходов (таблица 28). В соответствии с Бюджетным кодексом РФ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности могли быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных образований (поселений, городских округов и муниципальных районов) от налога на доходы физических лиц (НДФЛ).

Таблица 28 – Соотношение финансовых показателей на уровне муниципальных образований в результате замены части дотаций местным бюджетам дополнительным нормативом по НДФЛ

$\sum 1 = \sum 2 + \sum 3$	
$\sum 1$	Размер дотаций, который рассчитан исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципалитета
$\sum 2$	Стимулирующая часть: дотации, заменяемые на дополнительный норматив по НДФЛ
$\sum 3$	Выравнивающая часть: дотации, предоставляемые бюджету муниципального образования в течение финансового года
$\sum 4$	Сумма поступлений по дополнительному нормативу в течение года
<i>Возможные варианты развития бюджетной ситуации в муниципальном образовании в течение года</i>	
$\sum 4 > \sum 2$	$\sum 4 < \sum 2$

При согласии муниципального образования на замену части дотаций дополнительным нормативом по НДФЛ Министерство финансов Свердловской области осуществляло расчет первоначальной суммы дотаций, а затем уменьшало ее на величину, соответствующую рассчитанным доходам конкретного местного бюджета от дополнительных нормативов отчислений по налогу. Следовательно, в процессе планирования дотаций на основе расчетной бюджетной обеспеченности финансовый орган субъекта Федерации ориентировался не только на приоритеты регионального уровня, но и принимал во внимание интересы муниципальных образований.

В результате предоставления дополнительных нормативов по налогу на доходы физических лиц бюджетам муниципальных образований уменьшался плано-

вый объем налоговых доходов областного бюджета, но одновременно сокращался плановый объем расходов за счет снижения объемов дотаций местным бюджетам.

Сочетание двух процессов – расчет первоначального объема дотаций муниципальным образованиям на основе расчетной бюджетной обеспеченности и определение окончательного объема дотаций с учетом дополнительных нормативов по НДФЛ – позволяет, на наш взгляд, утверждать, что на завершающем этапе эволюции практики планирования дотаций местным бюджетам в Свердловской области были внедрены наиболее сложные и диверсифицированные методические подходы.

Проведенное исследование эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации (на примере Свердловской области) позволяет сделать вывод, что основным вектором эволюции было повышение уровня формализации бюджетного планирования, что выразилось во внедрении в практику плановой деятельности методических решений, позволивших проводить расчеты плановых показателей бюджета субъекта Федерации с максимально возможной степенью точности и обоснованности.

4.2 Характеристика становления и развития программно-целевого планирования в субъектах Федерации

4.2.1 Нормативно-правовое оформление

и институциональная организация программно-целевого планирования

Программно-целевой метод бюджетного планирования является одним из наиболее интересных и, по мнению автора, относится к инновационным методам планирования, несмотря на длительный период применения в практике деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Инновационность программно-целевого бюджетного планирования связана с тем, что данный метод является одним из элементов концепции бюджетирования, ориентированного на результат (как глобальной бюджетной технологии) [106, с. 28]. Для обоснования данной точки зрения понятие «программно-целевое планирование» трансформируется в понятие «программно-целевое бюджетирование», под которым предлагается понимать «систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью» [125, с. 6].

Программно-целевое бюджетное планирование (и в целом программное бюджетирование) позволяет обеспечить предоставление именно тех общественных благ и услуг, в которых общество реально заинтересовано; критически осмыслить сложившиеся направления расходования средств и отказаться от многих видов расходов, а также повысить обоснованность принимаемых решений о расходах; повысить ответственность за конечный результат и реально оценивать финансовое состояние государства [125, с. 11–12].

Инновационность программно-целевого метода бюджетного планирования связана также с повышенным уровнем открытости (прозрачности), имманентно присущей данному методу. Это обусловлено тем, что определение приоритетных направлений, в рамках которых будут сформированы программы, может осуществляться с учетом мнения населения и общественных организаций. Кроме того, плановые показатели государственных и муниципальных программ, в частности, плановые результаты использования бюджетных средств, предусматриваемые структурой программ, также могут формироваться с учетом мнения субъектов, не входящих в структуры органов государственной власти и местного самоуправления. Безусловно, в процессе реализации программ со стороны населения и общественных организаций осуществляется контроль за соблюдением временных сроков и достигнутыми результатами.

Обоснование нормативно-правовой регламентации и институционального оформления программно-целевого бюджетного планирования на уровне субъектов Федерации, по мнению автора, аналогично логике п. 4.1, следует построить на

изучении опыта типичного субъекта Федерации. Для обеспечения преемственности выводов в качестве объекта исследования выбрана Свердловская область.

В процессе *эволюции программно-целевого бюджетного планирования* в Свердловской области на 1999–2018 гг., по нашему мнению, следует выделить два этапа.

Этап 1 – планирование на 1999–2013 гг. Для этого этапа характерна достаточно низкая доля программных расходов в структуре расходов областного бюджета.

Этап 2 – планирование на 2014–2018 гг. На этом этапе областной бюджет Свердловской области формировался в программном формате, что предполагало разработку комплекса государственных программ и кардинальное увеличение доли программных расходов в структуре расходов бюджета.

Программно-целевое бюджетное планирование в регионе на 1999–2013 гг. изначально было ориентировано на решение ключевых проблем территории. В частности, уже первым региональным нормативным документом в области формирования и реализации региональных (целевых) программ было установлено, что программы являются, во-первых, важнейшим средством государственного воздействия на экономику, а во-вторых, эффективным способом решения приоритетных задач и достижения стратегических целей социально-экономического развития региона [205].

Связь стратегических целей (проблем) регионального развития и расходной части бюджета субъекта Федерации, которая должна быть достигнута в процессе бюджетного планирования, подчеркивалась А. И. Татаркиными и И. А. Пыховой, отмечавшими, что «активизация программной проработки расходной части бюджета, позволяющая обеспечить целевое использование средств, с ежегодным уточнением масштабов финансирования приоритетных стратегических проблем» [307, с. 48] является важным вопросом бюджетного федерализма.

Представленный на рисунке 11 перечень приоритетов Свердловской области (для решения программно-целевым методом) позднее был расширен за счет включения таких приоритетных проблем, как развитие внешнеэкономической деятельности и поддержание научно-технического потенциала [200].



Примечание. Составлено автором по: [119, с. 39].

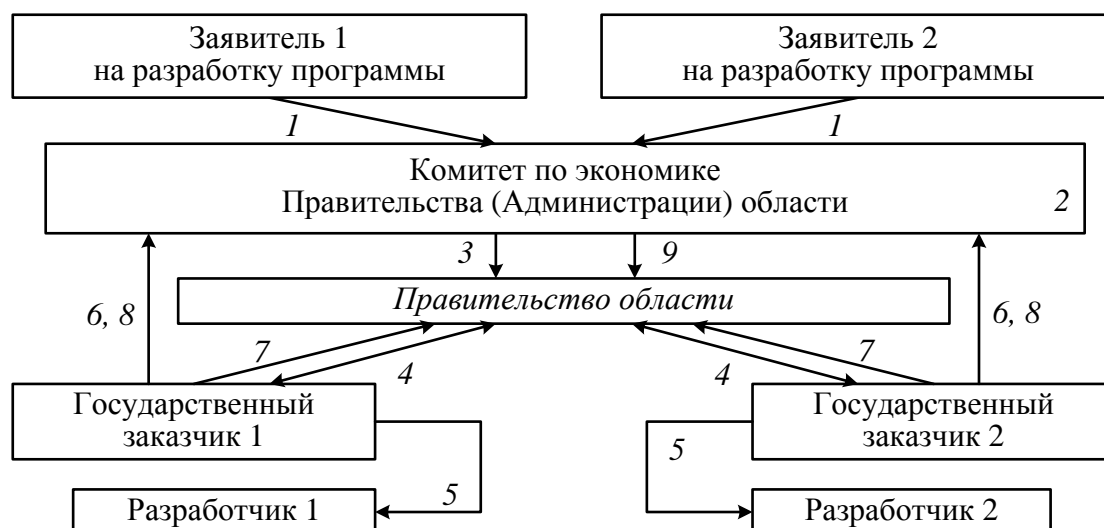
Рисунок 11 – Приоритетные проблемы для программно-целевого решения в Свердловской области в 1990-е годы

Поскольку для успешного решения соответствующей проблемы программно-целевым методом на территории области было необходимо обеспечить четкое взаимодействие всех сторон – участников процесса разработки программ, – в Свердловской области в 1990-е годы были установлены функциональные обязанности и порядок предоставления сведений всеми субъектами в рамках программно-целевого бюджетного планирования (рисунок 12). Как видно из рисунка 12, базовыми участниками программно-целевого бюджетного планирования в регионе являлись Администрация области, входивший в ее состав Комитет по экономике, государственные заказчики и разработчики программ. Процесс разработки целевых программ региона в соответствии с нормами 1990-х годов можно представить следующим образом: предложения о разработке – проект программы – утверждение программы.

Реализация программно-целевого бюджетного планирования в 1990-е годы в Свердловской области, помимо прочего, характеризовалась появлением первых примеров программных результатов, к числу которых, в частности, были отнесены:

1) производство важнейших видов конечной программной продукции (оказание услуг);

- 2) ввод в действие производственных мощностей и объектов непродуцированной сферы (в соответствующих единицах);
- 3) показатели, характеризующие развитие науки, техники и степень их технологического применения;
- 4) повышение качества продукции и т. п.



Примечание. Составлено автором по: [119, с. 40].

Рисунок 12 – Функциональные обязанности и порядок предоставления сведений субъектами в рамках программно-целевого бюджетного планирования в Свердловской области (в соответствии с нормами 1990-х годов):

- 1 – предложения о разработке программ; 2 – экспертиза заявок (предложений) на разработку программ; 3 – представление рекомендуемого перечня программных разработок;
- 4 – принятие решения о разработке программ, утверждение государственных заказчиков и разработчиков программы; 5 – разработка проектов программы в соответствии с установленными требованиями; 6 – направление разработанных проектов программ в Комитет по экономике (Комитет проводит экспертизу проектов, государственный заказчик при необходимости дорабатывает проект); 7 – вынесение итоговых проектов программ на рассмотрение Правительства области для утверждения; 8 – подача заявки на включение в перечень программ; 9 – направление окончательного перечня программ (в составе прогноза социально-экономического развития)

Развитие программно-целевого планирования в рамках первого рассматриваемого этапа (планирование на 1999–2013 гг.) было связано с принятием в 2001 г. областного закона «О государственных целевых программах Свердловской области». Указанным документом было введено понятие «государственная целевая

программа Свердловской области» (синоним понятия «областная государственная целевая программа»), предусмотрено ведение реестра программ, а также уточнены виды программ, разрабатываемых и реализуемых в регионе (таблица 29).

Таблица 29 – Понятие и виды областных целевых программ Свердловской области, предусмотренные нормами 2001 г. [192]

Понятие	<i>Государственная целевая программа Свердловской области</i> – нормативный правовой акт Свердловской области, в котором устанавливается план мероприятий, направленных на комплексное решение задач, связанных с осуществлением полномочий органов государственной власти Свердловской области, порядок осуществления этих мероприятий, а также предполагаемый объем расходов на их реализацию	
Виды		
<i>Краткосрочные программы</i>		<i>Долгосрочные программы</i>
Финансирование рассчитано на срок в пределах одного финансового года		Финансирование рассчитано на срок более одного финансового года
Форма принятия		
Нормативно-правовые акты, утверждаемые Правительством Свердловской области		Нормативно-правовые акты, утверждаемые законами Свердловской области

Областной закон 2001 г. не конкретизировал приоритетные проблемы, которые должны решаться путем реализации областных программ. Для расширения набора возможных вопросов (проблем) закон уточнил, что приоритетные задачи определяются в соответствии с разнообразными региональными документами, решениями (в частности, с прогнозами и программами социально-экономического развития и Бюджетным посланием Губернатора области). С принятием закона 2001 г. программное планирование в Свердловской области получило новый – содержательный, качественный – импульс для развития. Требования к программам стали более конкретными, распределение обязанностей более детальным, статус участвующих субъектов более определенным. В частности, с 2001 г. были установлены требования к основным характеристикам областных программ, а также к планам мероприятий по их выполнению (таблица 30).

Таблица 30 – Состав основных характеристик областных целевых программ и планов мероприятий по их выполнению в соответствии с нормами 2001 г. [192]

Основные характеристики областных программ	Содержание планов мероприятий по выполнению областных программ
1) задачи, для решения которых разрабатывается программа; 2) результаты, которые предполагается достичь, и их социально-экономические последствия; 3) продолжительность выполнения программы; 4) краткая характеристика и сроки реализации отдельных этапов программ; 5) объем расходов (в целом и по этапам); 6) главный распорядитель средств областного бюджета – орган исполнительной власти, организующий выполнение программы; 7) субъекты, осуществляющие выполнение работ (оказание услуг) в рамках программы	1) наименование этапов реализации и мероприятий каждого этапа; 2) результаты, которые предполагается достичь в ходе выполнения отдельных этапов программы, и их социально-экономические последствия, результаты осуществления отдельных мероприятий; 3) основные виды товаров, работ, услуг, приобретение которых необходимо на каждом этапе; 4) сроки выполнения отдельных этапов, а также мероприятий, осуществляемых на каждом этапе; 5) виды и размер расходов, необходимых для достижения результатов на каждом этапе (в том числе для осуществления отдельных мероприятий)

Помимо рассмотренных особенностей, в 2001 г. в правовое пространство региона в части программного планирования было введено требование об обязательной (внутренней) финансово-экономической и правовой экспертизе областных целевых программ (точнее – проектов нормативных правовых актов об их утверждении). В частности, в рамках финансово-экономической экспертизы была предусмотрена оценка:

- приоритетности целей и задач, решаемых в рамках программы;
- социально-экономических последствий программы;
- эффективности, обоснованности и целесообразности предполагаемых расходов.

Правовая экспертиза программ предполагала оценку соответствия программ законодательству РФ и региона, оценку наличия связи между задачами, для решения которых разрабатывалась программа, и полномочиями органов государственной власти области, а также оценку эффективности правового механизма реализации программ [192].

Наиболее существенная работа по корректировке областного механизма программно-целевого планирования началась в регионе в 2007 г., в том числе в связи с внесением изменений в Бюджетный кодекс РФ. Результатом этой работы стало новое Положение об областных государственных целевых программах [227].

Отметим, что по содержанию понятия «областная государственная целевая программа», видам программ, составу приоритетных задач, для решения которых разрабатывались региональные программы, а также по составу действий участников процесса разработки целевых программ региона документ 2007 г. не содержал кардинальных отличий от норм 2001 г. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в областном положении 2007 г. появились: требование об обязательной ежегодной оценке эффективности программ и регламентация возможности сокращения и досрочного прекращения их реализации.

Функциональные обязанности и порядок предоставления сведений субъектами в рамках программно-целевого бюджетного планирования на уровне Свердловской области в соответствии с нормами 2007 г. отражены на рисунке 13.

Развитие нормативно-правовой базы и совершенствование практики разработки и реализации областных целевых программ в 2007–2008 гг. в Свердловской области позволили повысить качественный уровень программной деятельности в регионе. По нашему мнению, в этот период в регионе были созданы достаточные условия для активизации программной деятельности органов государственной власти субъекта Федерации (и органов местного самоуправления). Важность данного обстоятельства подтверждается, в частности, тем, что такая активизация впоследствии была закреплена документами федерального уровня, принятыми в 2010 г., ключевым из которых являлась Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.

Переход к программной структуре расходов федерального бюджета, введение в оборот нового термина «государственная программа», иные новации, заложенные в указанной Программе, обусловили необходимость дальнейшего совершенствования региональной нормативно-правовой базы программного планирования в Свердловской области. Последним по времени принятия документом, кото-

рый регламентировал порядок разработки и реализации областных целевых программ на среднесрочную перспективу, являлось постановление Правительства Свердловской области, принятое в сентябре 2010 г. [229].



Примечание. Составлено автором по: [119, с. 42].

Рисунок 13 – Функциональные обязанности и порядок предоставления сведений субъектами в рамках программно-целевого бюджетного планирования в Свердловской области (в соответствии с нормами 2007 г.):

- 1 – предложения о разработке проектов областных программ;
- 2 – направление поручений Губернатора о разработке программ и прямых решений Правительства области; 3 – оценка необходимости принятия программ, подготовка предложений об объемах бюджетных ассигнований из областного бюджета;
- 4 – направление проекта перечня областных программ, подлежащих разработке;
- 5 – принятие решения о разработке проектов областных программ;
- 6 – разработка проектов областных программ; 7 – передача проектов программ для подготовки проектов постановлений об утверждении областных целевых программ;
- 8 – передача проектов долгосрочных программ для проведения экспертизы;
- 9 – принятие постановления Правительства области об утверждении областных государственных целевых программ

Сравнительный анализ ключевого понятия «программа», предусмотренного региональными нормами 2001 и 2010 гг. (таблица 31), позволяет сделать вывод, что в документе 2010 г. была более четко показана специфика программы как инструмента решения приоритетных проблем развития региона, подчеркнут комплексный характер программ.

Важно отметить, что понятие «областная целевая программа» в том виде, как оно было введено в 2010 г. [229], наиболее близко по содержанию к понятию «государственная программа», введенному Правительством РФ также в 2010 г. Единый подход к ключевым понятиям в области государственных и муниципальных финансов является, на наш взгляд, одним из условий успешного внедрения новых технологий и подходов на всех уровнях власти и управления.

Таблица 31 – Терминологическая основа программно-целевого планирования в Свердловской области в соответствии с нормами 2001 и 2010 гг.

2001 [192]	2010 [229]
<p><i>Государственная целевая программа Свердловской области</i> – нормативный правовой акт Свердловской области, в котором устанавливается план мероприятий, направленных на комплексное решение задач, связанных с осуществлением полномочий органов государственной власти Свердловской области, порядок осуществления этих мероприятий, а также предполагаемый объем расходов на их реализацию</p>	<p><i>Областная целевая программа</i> – увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Свердловской области, а также инновационное развитие экономики</p>

По сравнению с нормами 2001 г., в 2010 г. в Свердловской области был существенно сокращен круг субъектов, которые могли выступать инициаторами разработки концепций областных целевых программ. В качестве таких субъектов были утверждены исключительно администрация Губернатора Свердловской области и исполнительные органы государственной власти [229]. Из состава инициаторов были выведены федеральные органы власти и органы местного самоуправления.

Обоснование необходимости решения той или иной задачи (проблемы) программными методами в соответствии с нормами 2010 г. осуществлялось с учетом:

- приоритетов и целей Стратегии социально-экономического развития региона;
- направлений структурной, научно-технической и инновационной политики региона;

- прогнозов развития общеобластных потребностей и финансовых ресурсов;
- результатов анализа экономического, социального и экологического состояния области;
- внешнеэкономических условий.

Определенный интерес представляет детально проработанный в областном документе 2010 г. порядок разработки проекта и утверждения областных целевых программ. Собственно порядок предусматривал пять этапов.

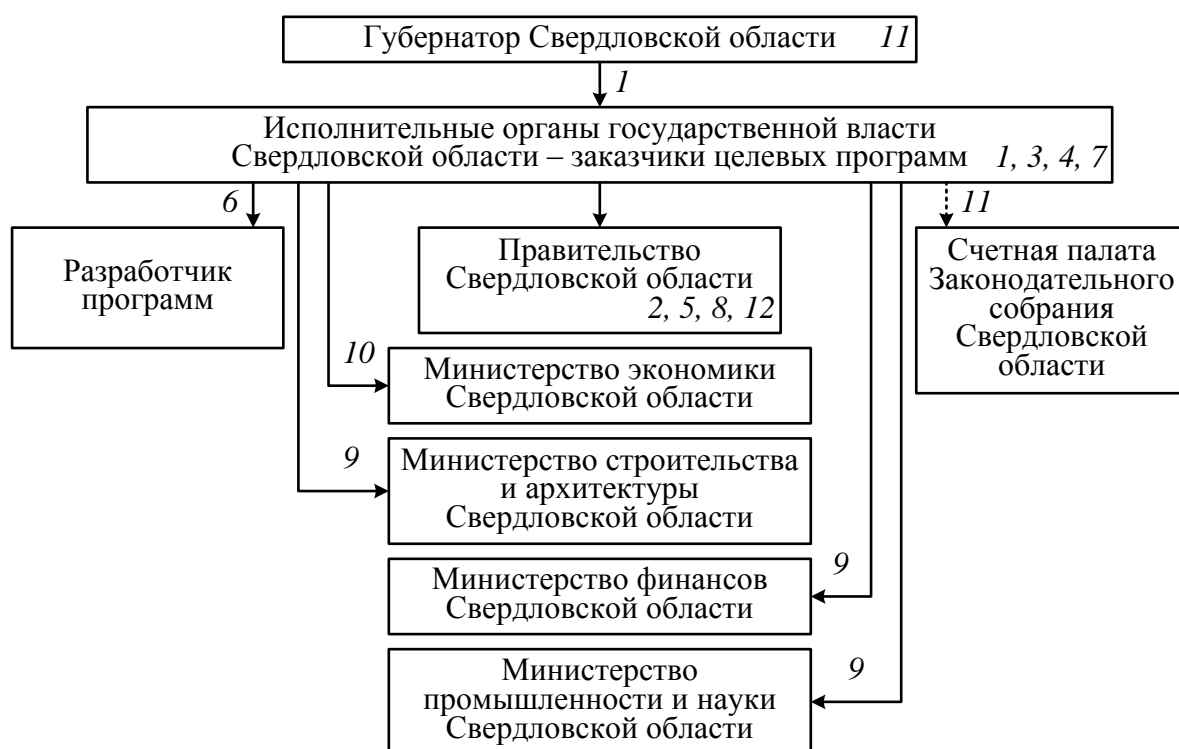
1. Разработка проекта концепции программы.
2. Принятие решения о разработке проекта и утверждение концепции программы.
3. Разработка проекта программы, состоящего из следующих разделов: характеристика проблемы; основные цели и задачи с указанием сроков, этапов, целевых индикаторов и показателей, характеризующих ход выполнения; мероприятия и их ресурсное обеспечение; механизм реализации, включая механизм управления.
4. Согласование проекта программы.
5. Утверждение программы.

На рисунке 14 представлены функциональные обязанности и порядок предоставления сведений субъектами в рамках программно-целевого бюджетного планирования в соответствии с рассмотренными этапами.

Последующая эволюция программно-целевого бюджетного планирования в Свердловской области отражала изменения в федеральном бюджетном законодательстве и постепенное накопление опыта в части формирования государственных программ и программного бюджета. Особого внимания заслуживают изменения, внесенные в нормативную базу, регулировавшую порядок разработки и реализации государственных программ Свердловской области, в 2014 г. Эти изменения были обусловлены появлением важнейшего Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» [208].

В приложении Е отражена эволюция основных положений нормативно-правовых актов, регламентирующих содержание государственных программ Свердловской области. Отметим, что понятие «государственная программа» постепенно

усложнялось: уже при формировании программного бюджета на 2015–2017 гг. каждая программа рассматривалась как элемент стратегического планирования.



Примечание. Составлено автором по: [119, с. 46].

Рисунок 14 – Функциональные обязанности и порядок предоставления сведений субъектами в рамках программно-целевого бюджетного планирования в Свердловской области (в соответствии с нормами 2010 г.):

- 1 – инициатива (обоснование необходимости) разработки концепции областной программы;
- 2 – оформление проекта концепции в виде постановления Правительства области;
- 3 – разработка концепции целевой программы; 4 – согласование концепции с различными заинтересованными исполнительными органами государственной власти;
- 5 – утверждение концепции программы, принятие решения о разработке программы;
- 6 – подготовка задания на формирование программы, координация действий разработчиков;
- 7 – разработка перечня целевых индикаторов и показателей для мониторинга реализации программ; 8 – оформление проектов программ в виде постановлений Правительства области; 9 – согласование проектов программ с ведущими министерствами области; 10 – направление проекта целевой программы для внутренней экспертизы; 11 – передача проекта программы для экспертизы в контрольный орган; 12 – утверждение целевых программ

Постепенное внедрение в практику программно-целевого бюджетного планирования элементов долгосрочного планирования выразилось в том, что сроки

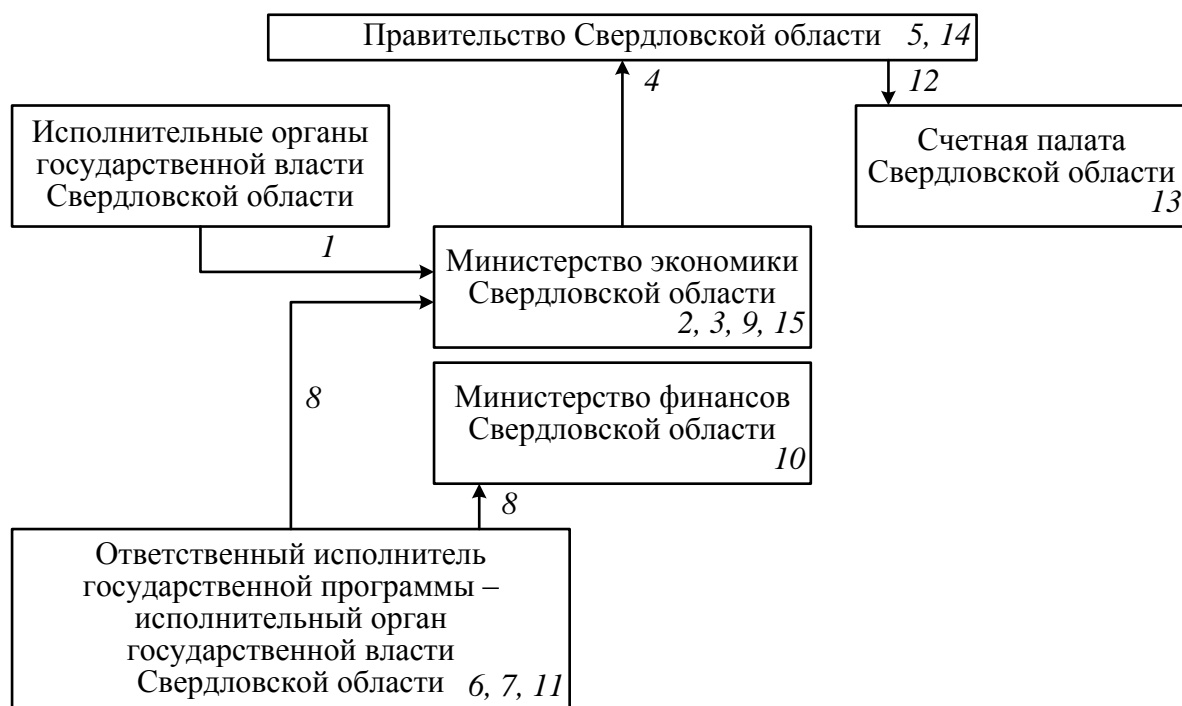
разработки государственных программ Свердловской области (первоначально соответствовавшие сроку, на который составлялся и утверждался областной бюджет) были существенно увеличены (в соответствии с изменениями, внесенными в 2014 г., государственные программы должны были разрабатываться на период от 7 лет; в соответствии с изменениями 2015 г. – от 6 лет).

Структурные элементы государственных программ Свердловской области были уточнены в 2013 г. и сохранились при формировании государственных программ на 2015–2017 гг. Особого внимания заслуживает необходимость четкого описания целей и задач государственной программы и целевых показателей реализации, на основе которых устанавливались объемы финансирования программы на соответствующий год. С точки зрения финансовых ресурсов плановые объемы финансирования государственной программы не должны были превышать плановых объемов бюджетных ассигнований, установленных для соответствующего главного распорядителя средств областного бюджета в рамках планирования бюджетных ассигнований Министерством финансов Свердловской области [228].

На рисунке 15 отражены функциональные обязанности и порядок предоставления сведений субъектами в процессе формирования государственных программ Свердловской области в соответствии с нормами 2014 г. Отметим четкую регламентацию действий субъектов, принимавших участие в процессе разработки государственных программ Свердловской области. Также важно подчеркнуть, что перечень государственных программ, подлежавших разработке, формировался таким образом, чтобы отразить все стратегические цели региона. Следовательно, процесс планирования бюджетных расходов подчинялся необходимости достижения стратегических целей (ориентиров) Свердловской области.

Таким образом, в процессе изучения эволюции становления и развития программно-целевого бюджетного планирования в субъекте Федерации за рассмотренный период автором было обосновано положение об инновационности данного метода бюджетного планирования как ориентированного на достижение стратегических целей развития субъекта Федерации, направленного на эффективное использование бюджетных средств; кроме того, было обосновано нормативно-

правовое оформление и институциональная ориентация программно-целевого планирования.



Примечание. Составлено автором по: [119, с. 137].

Рисунок 15 – Функциональные обязанности и порядок предоставления сведений субъектами в рамках программно-целевого бюджетного планирования в Свердловской области при переходе на государственные программы и программную структуру расходов бюджета (в соответствии с нормами 2014 г.):

- 1 – направление предложений о разработке проектов программ;
- 2 – рассмотрение предложений о проектах программ;
- 3 – формирование проекта Перечня государственных программ Свердловской области;
- 4 – представление проекта Перечня государственных программ Свердловской области;
- 5 – утверждение Перечня государственных программ Свердловской области, подлежащих разработке в текущем году;
- 6 – разработка проекта программы;
- 7 – организация общественного обсуждения проекта программы;
- 8 – направление проектов программ на экспертизу;
- 9 – подготовка заключения о соответствии проекта программы требованиям Порядка разработки и реализации государственных программ; о соответствии целей, задач, показателей программы стратегическим документам;
- 10 – подготовка заключения в части обоснованности финансового обеспечения программы за счет средств областного бюджета;
- 11 – доработка проекта программы при наличии замечаний в заключениях Министерства экономики и Министерства финансов;
- 12 – направление проекта постановления Правительства Свердловской области об утверждении государственной программы на экспертизу;
- 13 – проведение экспертизы Счетной палатой Свердловской области;
- 14 – утверждение программы постановлением Правительства Свердловской области;
- 15 – формирование и ведение реестра государственных программ

4.2.2 Анализ динамики программной структуры бюджетов субъектов Федерации

Инновационность программно-целевого бюджетного планирования на уровне субъектов Федерации на современном этапе обусловлена также трансформацией подходов к планированию расходов бюджетов в целом – переходом на программный формат бюджетов (формирование бюджетов в программном формате). Данный переход обеспечивает максимальную взаимосвязь расходов бюджетов и приоритетных целей (задач) социально-экономического развития территорий.

Исследование эволюции программно-целевого метода в субъектах Федерации как инновационного метода бюджетного планирования сталкивается с объективной проблемой – отсутствием достаточного набора аналитических показателей, достоверно отражающих процессы развития программно-целевого планирования. В этой связи представляется возможным построить аналитическое исследование на базе такого показателя, как «удельный вес расходов бюджета субъекта Федерации, исполняемых в рамках государственных программ, в общем объеме расходов бюджета». Информационной базой для проведения исследования являются отчеты Минфина России о результатах оценки качества управления региональными финансами.

В таблицах 32–39 обобщены показатели, характеризующие долю программных расходов в бюджетах субъектов Федерации с 2009 по 2017 г. в разрезе федеральных округов.

Таблица 32 – Удельный вес программных расходов бюджетов субъектов Федерации, входящих в состав Центрального федерального округа, в общем объеме расходов, %

Субъект Федерации	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Белгородская область	12,97	18,76	38,60	24,54	19,81	89,58	89,31	89,68	89,97
Брянская область	50,17	66,20	64,54	99,40	99,51	99,29	99,49	99,60	99,36
Владимирская область	67,84	67,98	92,41	76,96	81,22	94,39	94,81	95,28	95,51
Воронежская область	45,98	53,83	51,30	51,32	51,32	97,41	97,63	97,69	98,04
Ивановская область	31,53	34,25	34,77	55,25	62,15	97,66	98,78	98,01	98,38

Продолжение таблицы 32

Субъект Федерации	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Калужская область	5,07	53,28	75,65	81,53	84,88	76,68	77,18	85,41	84,22
Костромская область	2,67	1,82	5,40	2,81	3,31	71,21	76,88	94,71	94,74
Курская область	20,96	20,23	22,83	54,22	54,03	97,56	97,71	98,05	98,35
Липецкая область	66,15	79,77	77,40	78,11	77,28	89,73	87,45	88,01	87,54
Московская область	46,93	72,70	65,67	65,85	54,95	98,07	98,38	97,70	97,44
Орловская область	16,33	19,38	27,57	15,75	74,78	57,38	56,11	57,22	92,01
Рязанская область	19,58	21,26	24,18	24,50	23,46	54,36	93,07	95,58	96,86
Смоленская область	22,72	23,60	48,54	50,80	48,90	96,83	97,51	97,74	98,09
Тамбовская область	30,79	42,53	54,73	67,02	77,63	96,06	96,76	97,23	97,63
Тверская область	97,22	97,74	98,05	98,67	97,90	67,58	98,60	98,60	99,16
Тульская область	12,29	10,59	5,65	86,77	86,38	96,17	95,24	93,91	95,84
Ярославская область	49,94	65,39	62,25	78,50	84,42	96,28	95,34	95,51	95,43
Москва	16,66	34,42	15,36	92,49	93,22	94,36	95,95	95,06	97,67
Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.									

По данным таблицы 32 можно сделать вывод, что в субъектах Федерации, входящих в состав Центрального федерального округа, в 2009–2013 гг. наблюдалась высокая степень дифференциации доли программных расходов в бюджетах. Наименьший показатель отмечался по Костромской области (от 1,82 до 5,40 %), наиболее высокий – по Тверской области (от 97,22 до 98,67 %). Особенностью субъектов данного округа является высокий уровень развития программного подхода с первых лет анализируемого периода. Так, в 2009 и 2010 гг. только в 1 из 18 регионов доля программных расходов была ниже 10 %, т. е. у 94 % регионов Центрального федерального округа в 2009–2010 гг. доля программных расходов превышала 10 %. С 2014 г. имел место значительный рост доли программных расходов в бюджетах всех субъектов Центрального федерального округа, причем в таких субъектах, как Белгородская область, Костромская область, Рязанская область, наблюдался наиболее высокий темп роста доли программных расходов. В 2016 г. по всем субъектам федерального округа, за исключением Орловской области, доля программных расходов превышала 85 %, что свидетельствует о высоком уровне развития программного подхода как элемента методологии результатного бюджетирования. Указанная тенденция с минимальным отклонением от 85 %

по Калужской области (доля программных расходов составила 84,22 %) сохранилась и в 2017 г.

Тенденция развития программного подхода, связанная с дифференциацией доли программных расходов в бюджетах различных субъектов Федерации, характерная для Центрального федерального округа, наблюдается также при анализе показателей по субъектам Федерации, входящим в состав Северо-Западного федерального округа (таблица 33).

Таблица 33 – Удельный вес программных расходов бюджетов субъектов Федерации, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, в общем объеме расходов, %

Субъект Федерации	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Республика Карелия	13,61	99,32	93,48	91,86	91,19	92,58	95,11	98,17	97,90
Республика Коми	5,92	11,70	70,92	73,95	93,20	94,08	94,55	93,61	94,50
Архангельская область	3,82	4,65	18,08	18,86	55,53	95,08	92,87	98,75	95,95
Вологодская область	17,29	16,88	15,98	14,41	36,21	88,08	93,69	92,40	93,37
Калининградская область	60,15	38,95	62,22	38,99	30,76	99,02	99,60	99,43	98,70
Ленинградская область	11,24	13,06	26,09	16,51	17,55	72,26	93,52	92,77	93,76
Мурманская область	11,84	11,98	22,11	64,13	97,78	98,78	98,93	99,83	99,03
Новгородская область	9,65	11,28	26,72	50,76	45,04	92,28	96,12	94,22	94,82
Псковская область	6,05	8,17	12,28	25,80	27,24	61,99	94,40	94,44	93,80
Санкт-Петербург	27,92	30,77	27,00	20,76	22,02	23,26	94,26	94,12	94,26
Ненецкий автономный округ	45,14	52,51	50,53	35,54	26,30	51,48	97,99	98,44	99,03
Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.									

Отметим, что в составе субъектов Северо-Западного федерального округа только два региона – Архангельская область и Псковская область – в течение первых двух лет анализируемого периода (2009–2010 гг.) характеризовались низкой долей программных расходов (3,82–4,65 и 6,05–8,17 % соответственно), которая не превышала 10 % (таким образом, доля субъектов Федерации, в которых доля программных расходов превышала 10 % в 2009–2010 гг., составляла в Северо-Западном федеральном округе 81 %). Уже начиная с 2011 г. по всем субъектам Федерации данного федерального округа доля программных расходов превысила 10 %, а с 2015 г. – 90 %. Таким образом, можно констатировать, что для регионов

Северо-Западного федерального округа характерен более высокий темп развития программного подхода в бюджетном планировании и исполнении бюджетов.

Для субъектов Федерации, входящих в состав Южного федерального округа (таблица 34), как и для регионов Северо-Западного федерального округа, знаковыми годами в развитии программного подхода являются 2011 г., когда доля программных расходов во всех субъектах превысила 10 %, и 2015 г., когда указанный показатель составил практически 90 %¹ (86,90 % – по Волгоградской области).

Таблица 34 – Удельный вес программных расходов бюджетов субъектов Федерации, входящих в состав Южного федерального округа, в общем объеме расходов, %

Субъект Федерации	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Республика Адыгея	12,69	20,71	20,40	31,03	33,43	65,70	92,40	94,30	94,15
Республика Калмыкия	18,20	5,23	11,24	40,29	44,45	96,33	95,09	95,70	95,62
Краснодарский край	30,02	29,80	39,09	74,11	78,80	85,69	90,05	95,32	94,81
Астраханская область	66,24	61,54	63,83	79,86	83,53	97,39	98,68	95,41	97,87
Волгоградская область	26,79	39,12	79,31	76,42	72,85	82,80	89,60	91,61	91,36
Ростовская область	29,74	79,47	80,18	87,88	87,27	91,72	93,60	93,00	93,22
Республика Крым	–	–	–	–	–	–	–	0,17	28,80
Севастополь	–	–	–	–	–	–	–	46,53	92,29

Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.

В 2016 г. доля программных расходов во всех регионах Южного федерального округа превышала 90 %, за исключением впервые вошедших в выборку Республики Крым и города Севастополя (показатель доли программных расходов в Республике Крым, равный 0,17 %, является наименьшим среди субъектов Южного федерального округа за весь анализируемый период и вторым по минимальному значению среди всех субъектов Федерации за 2009–2018 гг. после доли программных расходов в бюджете Республики Дагестан в 2009 г., равной 0,00 %). Важно отметить, что (за исключением Республики Крым) только по одному региону Южного федерального округа – Республике Калмыкия, и только в одном году – 2010 г., доля программных расходов была ниже 10 %, что свидетельствует о вы-

¹ За исключением Республики Крым и г. Севастополя.

соком уровне развития программного подхода в регионах округа. В 2017 г. существенно возросла доля программных расходов в бюджете Севастополя, в котором, как и в других субъектах в составе округа (за исключением Республики Крым), доля программных расходов превышала 90 %.

Наиболее сложная стартовая позиция для развития программного подхода в субъектах Федерации в составе Северо-Кавказского федерального округа (таблица 35) наблюдалась в 2009–2010 гг. В 2009 г. все субъекты данного округа (7 из 7) характеризовались низкой долей программных расходов, которая не превышала 9 %: от 0,00 % в Республике Дагестан (минимальное значение не только для округа, но и для всей Российской Федерации за весь анализируемый период) до 8,27 % в Кабардино-Балкарской Республике). В 2010 г. в 4 субъектах Северо-Кавказского федерального округа из 7 доля программных расходов составляла менее 10 %.

Таблица 35 – Удельный вес программных бюджетов субъектов Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, в общем объеме расходов, %

Субъект Федерации	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Республика Дагестан	0,00	17,09	23,05	10,21	8,70	16,10	92,34	83,69	94,24
Республика Ингушетия	2,73	8,54	28,22	24,45	34,67	90,96	Н/д	Н/д	92,95
Кабардино-Балкарская Республика	8,27	42,42	34,10	88,19	97,65	98,68	95,19	96,74	96,36
Карачаево-Черкесская Республика	3,07	2,29	2,30	14,82	24,40	63,30	92,72	93,97	93,53
Республика Северная Осетия – Алания	2,11	2,54	3,21	17,80	30,75	86,79	78,06	90,68	90,32
Чеченская Республика	4,16	35,77	54,47	57,90	50,44	95,27	96,13	95,45	95,83
Ставропольский край	3,34	9,51	16,99	26,31	97,63	97,49	97,49	82,79	82,10
Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.									

Наиболее существенно ситуация по регионам Северо-Кавказского федерального округа стала меняться с 2015 г., когда во всех субъектах Федерации, представляющих данный округ (за исключением Республики Северная Осетия – Алания (78,06 %) и Республики Ингушетия, данные по которой в отчете Министерства финансов РФ не представлены), доля программных расходов в бюджетах превысила 90 %. Таким образом, в целом для данного федерального округа характерна ранее выявленная тенденция роста доли программных расходов по всем террито-

риям в последние годы анализируемого периода. Знаковым годом для Северо-Кавказского федерального округа следует считать 2017 г., когда по всем регионам, кроме Ставропольского края, доля программных расходов в бюджете превысила 90 %.

Показатели, характеризующие долю программных расходов в бюджетах субъектов Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа, приведены в таблице 36.

Таблица 36 – Удельный вес программных расходов бюджетов субъектов Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа, в общем объеме расходов, %

Субъект Федерации	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Республика Башкортостан	52,15	78,14	83,78	85,29	98,54	71,78	92,78	96,87	97,49
Республика Марий-Эл	11,65	12,98	14,07	18,69	80,64	89,19	87,37	86,59	87,44
Республика Мордовия	46,01	66,15	32,50	37,27	34,66	55,82	67,41	93,46	93,02
Республика Татарстан	49,07	64,65	74,98	77,39	78,08	57,27	86,07	96,02	96,12
Удмуртская Республика	5,41	7,77	21,42	34,02	94,87	58,12	59,83	97,60	96,55
Чувашская Республика	59,03	70,63	62,68	98,20	98,56	99,03	100,00	100,00	100,00
Пермский край	11,16	14,46	20,64	5,88	4,88	40,60	98,29	98,27	98,24
Кировская область	38,95	31,64	93,12	97,81	99,73	99,56	99,56	99,63	99,53
Нижегородская область	18,36	7,99	16,15	18,85	11,75	39,96	86,46	84,83	86,91
Оренбургская область	11,28	12,84	44,24	14,32	47,47	88,45	97,12	97,57	98,88
Пензенская область	91,32	81,28	83,92	96,02	99,09	93,64	94,74	93,29	96,95
Самарская область	17,58	11,38	20,86	30,86	32,51	62,14	70,29	80,56	83,97
Саратовская область	9,17	11,85	11,43	15,47	12,63	40,80	53,20	70,67	92,63
Ульяновская область	59,48	67,11	82,01	50,71	49,28	22,69	59,52	92,86	94,14
Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.									

Особенностью субъектов данного округа (аналогично регионам, входящим в состав Центрального федерального округа) является высокий уровень развития программного подхода с первых лет анализируемого периода. Так, в 2009 и 2010 гг. только в 2 из 14 регионов доля программных расходов была ниже 10 %, т. е. у 85 % регионов Приволжского федерального округа в 2009–2010 гг. доля программных расходов превышала 10 % (в Центральном федеральном округе доля таких субъектов Федерации в 2009–2010 гг. составляла 94 %). Отметим, что в Северо-Кавказском федеральном округе в 2009 г. таких регионов не было в принципе,

а в 2010 г. их доля составила только 50 % от общего числа субъектов Федерации Северо-Кавказского федерального округа.

Показателем, характеризующим наивысший уровень развития программного подхода в одном из регионов Приволжского федерального округа – Чувашской Республике, – является абсолютная доля программных расходов 100 % в 2015–2017 гг. Вместе с тем отметим, что в 2015–2016 гг. для Приволжского федерального округа был характерен высокий уровень дифференциации доли программных расходов – от 53,20 до 100 %, при этом 8 регионов из 14 в 2015 г. и 4 региона из 14 в 2016 г. не достигли доли программных расходов 90%.

В 2017 г. можно констатировать сглаживание колебаний доли программных расходов по субъектам Федерации в составе Приволжского федерального округа: 11 регионов из 14 характеризовались долей программных расходов свыше 90 %.

Показатели, характеризующие регионы Уральского федерального округа, представлены в таблице 37.

Таблица 37 – Удельный вес программных расходов бюджетов субъектов Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, в общем объеме расходов, %

Субъект Федерации	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Курганская область	12,87	8,30	55,09	45,79	78,09	93,25	95,38	97,86	97,76
Свердловская область	1,72	9,69	19,30	22,00	95,63	97,62	97,78	97,47	96,71
Тюменская область	71,89	78,60	70,04	78,69	82,39	77,16	80,08	75,86	74,18
Челябинская область	59,33	70,12	75,74	79,44	82,20	54,81	90,90	95,18	95,24
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	25,54	15,88	23,11	32,25	95,13	96,82	96,83	98,86	99,02
Ямало-Ненецкий автономный округ	92,77	71,41	72,32	25,98	28,04	52,53	96,44	96,49	97,14
Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.									

Необходимо отметить, что в 2009–2010 гг. только 2 субъекта Федерации из 6 субъектов округа (в 2009 г. – Свердловская область, в 2010 г. – Курганская область) характеризовались долей программных расходов менее 10 % (соответственно в 2009–2010 гг. у 83 % регионов, входящих в округ, доля программных расходов превышала 10 %, что практически аналогично показателю Приволжского фе-

дерального округа (85 %), но уступает показателю Центрального федерального округа (94 %)).

Активизация программно-целевой деятельности в Уральском федеральном округе связана с 2011 г. и последующим периодом.

Негативной тенденцией для Уральского федерального округа является то, что даже в 2015–2017 гг. не всеми субъектами Федерации, входящими в округ, был достигнут уровень программных расходов в бюджете, превышающий 90 % (аналогично Северо-Кавказскому федеральному округу). Наиболее низкая доля программных расходов в 2015–2017 гг. была характерна для Тюменской области (80 % в 2015 г.; 75,86 % в 2016 г.; 74,18 % в 2017 г.).

Начальный этап развития программно-целевого подхода (2009–2010 гг.) в рамках анализируемого периода 2009–2017 гг. в отношении субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа (таблица 38), характеризовался следующими показателями: доля субъектов Федерации, в бюджетах которых программные расходы не превышали 10 %, составляла 33 %; соответственно доля субъектов Федерации, в бюджетах которых программные расходы превышали 10 %, составляла 67 %.

Таблица 38 – Удельный вес программных расходов бюджетов субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, в общем объеме расходов, %

Субъект Федерации	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Республика Алтай	45,31	68,93	64,48	88,43	99,98	84,37	95,49	95,67	97,23
Республика Бурятия	36,07	20,27	30,56	19,04	22,69	57,35	97,46	98,06	98,03
Республика Тыва	6,97	6,43	7,41	8,67	6,54	59,18	74,41	79,49	89,75
Республика Хакасия	11,32	17,73	19,38	13,49	37,87	73,94	84,31	97,46	97,72
Алтайский край	14,44	22,98	22,33	14,06	19,79	75,64	88,58	90,98	90,69
Забайкальский край	4,35	2,44	3,07	4,22	3,42	0,25	0,30	96,54	96,13
Красноярский край	57,51	73,55	79,97	82,00	82,27	97,10	96,77	98,07	97,54
Иркутская область	1,85	5,71	3,36	16,22	15,95	99,31	99,23	99,60	99,52
Кемеровская область	26,57	35,39	10,10	60,99	94,07	96,61	97,13	97,20	97,40
Новосибирская область	4,77	2,11	16,66	30,79	30,93	60,43	85,52	94,84	95,43
Омская область	19,60	78,39	74,82	91,99	96,86	68,59	98,46	98,40	98,80
Томская область	45,51	43,01	41,41	49,10	63,92	55,55	97,45	97,55	97,49
Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.									

Также для Сибирского федерального округа характерна тенденция сохранения низкой доли программных расходов (менее 10 %) по отдельным субъектам не только в 2009–2010 гг., но и в течение более длительного периода. Так, в 2009–2013 гг. эта особенность проявлялась в Республике Тыва и Забайкальском крае, причем по Забайкальскому краю эта тенденция, которую можно охарактеризовать как экстремально низкую долю программных расходов, сохранилась вплоть до 2015 г. Также достаточно низкой (до 20 %) была доля программных расходов в 2009–2013 гг. в бюджетах Алтайского края и Иркутской области.

Отметим, что для одного из субъектов Сибирского федерального округа характерен максимальный темп роста доли программных расходов за один год (среди всех регионов РФ за весь анализируемый период): в 2016 г. доля программных расходов в бюджете Забайкальского края составила 96,54 %, тогда как в 2015 г. этот показатель составлял только 0,30 % (темп роста – 32 180 %).

В 2016 г. по всем субъектам Сибирского федерального округа доля программных расходов превысила 90 % (за исключением Республики Тыва), а в 2017 г. с учетом минимального отклонения в 0,25 % по Республике Тыва все субъекты округа характеризовались долей программных расходов 90 % и более. Это позволяет высоко оценить уровень развития программного подхода в Сибирском федеральном округе.

Анализируя данные по Дальневосточному федеральному округу (таблица 39), отметим, что в 2009–2010 гг. только один регион (Хабаровский край) характеризовался долей программных расходов ниже 10 %; таким образом, для 89 % регионов округа в 2009–2010 гг. доля программных расходов в бюджетах превышала 10 % (этот результат является вторым по РФ после Центрального федерального округа).

Значительный рост доли программных расходов в регионах Дальневосточного федерального округа начинается с 2014 г. (однако даже в этом году по одному региону – Еврейской автономной области – доля программных расходов была достаточно низкой – 9,50 %; данный регион оставался аутсайдером и в 2015–2016 гг. – даже в 2016 г. доля программных расходов в бюджете данного региона составила 40,09 %). В 2016–2017 гг. за исключением двух субъектов Федерации

(Магаданской области и Еврейской автономной области) все регионы Дальневосточного федерального округа достигли доли программных расходов, превышающей 90 %.

Таблица 39 – Удельный вес программных расходов бюджетов субъектов Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в общем объеме расходов, %

Субъект Федерации	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Республика Саха (Якутия)	13,26	14,53	14,99	87,38	95,70	94,94	96,74	97,50	97,51
Камчатский край	23,27	1,25	15,93	21,35	30,69	96,49	96,53	97,11	97,19
Приморский край	29,24	49,64	46,50	44,09	96,26	97,21	97,76	95,41	95,20
Хабаровский край	5,18	4,19	22,68	16,18	77,24	90,10	92,81	92,90	92,72
Амурская область	11,94	14,33	23,57	15,12	11,45	73,03	98,36	98,58	98,68
Магаданская область	12,96	13,36	12,04	14,15	13,69	47,22	54,70	69,66	71,34
Сахалинская область	42,77	35,61	18,43	24,94	12,99	52,94	98,15	97,30	97,05
Еврейская автономная область	5,28	32,04	9,48	14,86	14,21	9,50	8,53	40,09	70,56
Чукотский автономный округ	18,52	14,40	18,60	24,17	21,46	71,77	79,23	95,40	96,44

Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.

Для понимания общих тенденций развития программного подхода в субъектах Федерации за 2009–2017 гг. определим в составе каждого федерального округа долю субъектов Федерации, в бюджетах которых программные расходы не превышали 50 %¹, и долю субъектов Федерации, в бюджетах которых программные расходы превышали 90 % (таблицы 40, 41).

Таблица 40 – Доля субъектов Федерации, в которых удельный вес программных расходов в структуре бюджета не превышал 50 % в 2009–2017 гг. (в разрезе федеральных округов), %

Федеральный округ	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Центральный федеральный округ	77,78	61,11	55,56	22,22	22,22	0,00	0,00	0,00	0,00
Северо-Западный федеральный округ	90,91	81,82	63,64	63,64	63,64	90,09	0,00	0,00	0,00
Южный федеральный округ	83,33	66,67	50,00	33,33	33,33	0,00	0,00	25,00	12,50

¹ Автором сознательно выбрано пороговое значение 50 %, поскольку удельный вес программных расходов в большинстве субъектов Федерации рос достаточно быстрыми темпами и стремился к максимальным значениям; в этой ситуации 50% следует считать относительно низким показателем.

Продолжение таблицы 41

Федеральный округ	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Северо-Кавказский федеральный округ	100,0	100,0	85,71	71,43	57,14	14,29	14,29	14,29	0,00
Приволжский федеральный округ	71,43	64,29	57,14	57,17	50,00	28,57	0,00	0,00	0,00
Уральский федеральный округ	50,00	50,00	33,33	66,67	16,67	0,00	0,00	0,00	0,00
Сибирский федеральный округ	91,67	75,00	75,00	66,67	58,33	8,33	8,33	0,00	0,00
Дальневосточный федеральный округ	100,00	100,00	100,00	88,89	66,67	22,22	11,11	11,11	0,00
Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.									

Таблица 41 – Доля субъектов Федерации с максимальным (свыше 90 %) удельным весом программных расходов в структуре бюджета в 2009–2017 гг. (в разрезе федеральных округов), %

Федеральный округ	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Центральный федеральный округ	5,56	5,56	11,11	16,67	16,67	61,11	72,22	77,78	83,33
Северо-Западный федеральный округ	0,00	9,09	9,09	9,09	27,27	54,55	100,00	100,00	100,00
Южный федеральный округ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	83,33	75,00	87,50
Северо-Кавказский федеральный округ	0,00	0,00	0,00	0,00	28,57	57,14	71,43	57,14	85,71
Приволжский федеральный округ	7,14	0,00	7,14	21,43	35,71	21,43	42,86	71,43	78,57
Уральский федеральный округ	16,67	0,00	0,00	0,00	33,33	50,00	83,33	83,33	83,33
Сибирский федеральный округ	0,00	0,00	0,00	8,33	25,00	25,00	58,33	91,67	91,67
Дальневосточный федеральный округ	0,00	0,00	0,00	0,00	22,22	44,44	66,67	77,78	77,78
Примечание. Составлено автором на основе данных Министерства финансов РФ.									

На основании проведенного исследования можно выявить общие тенденции развития программного подхода в субъектах Федерации с 2009 по 2017 г.

1. Несмотря на определенный предшествующий период развития программно-целевой деятельности в субъектах Федерации (фактически целевые программы в регионах формировались с 1990-х годов, а с 2004 г. в субъектах Федерации бюджетное планирование строилось с учетом требований бюджетирования, ориентированного на результат), активное построение бюджетов субъектов Федерации на основе требований программного подхода начинается в 2011–2012 гг. и достигает наивысшего уровня в 2015–2017 гг.

2. Изначально высокий уровень программных расходов, превышавший 90%, был характерен в 2009–2010 гг. для субъектов Федерации с относительно высоким уровнем бюджетной обеспеченности, входивших в состав Центрального, При-

волжского и Уральского федеральных округов; низкий базовый уровень программных расходов наблюдался в регионах Южного, Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, которые характеризовались низким уровнем бюджетной обеспеченности. Указанная тенденция объективно характеризует финансово устойчивые субъекты Федерации как потенциально более подготовленные к реализации различных реформ в бюджетной сфере.

3. Ключевой тенденцией является максимизация доли программных расходов в бюджетах субъектов Федерации. В 2017 г. только в одном федеральном округе доля программных расходов составляла менее 50 % (речь идет о Южном федеральном округе, в котором такая ситуация объективно сложилась из-за низкой доли программных расходов в бюджете Республики Крым). Также на конец анализируемого периода (2017 г.) в одном из федеральных округов – Северо-Западном – все субъекты РФ характеризовались удельным весом программных расходов свыше 90 % (при этом тенденция приближения к аналогичному результату наблюдается по всем федеральным округам). На наш взгляд, необходимо рассматривать указанную тенденцию как следствие двух факторов:

1) на федеральном уровне был внедрен учет доли программных расходов в бюджетах субъектов Федерации как один из показателей, характеризовавших качество управления региональными финансами;

2) программно-целевой метод планирования расходов (программный подход) обеспечивает конкретную связь между приоритетами социально-экономического развития субъекта Федерации и расходами регионального бюджета; в формате программ можно проектировать различные перспективы социально-экономического характера и связывать их с величиной имеющихся ресурсов; программное планирование является условием развития в субъектах Федерации стратегического планирования, проектного управления и других новаций в области государственного и муниципального управления (финансов).

4.3 Анализ показателей, характеризующих состояние и развитие партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации

Партисипаторное бюджетирование является центральной инновационной практикой бюджетного планирования в субъектах Федерации, демонстрирующей наибольший объем новаций с точки зрения субъектов и объектов бюджетного планирования, что обусловлено следующими факторами:

1) в качестве субъектов плановой деятельности выступают участники, не входящие в структуры государственной власти субъектов Федерации: население, общественные организации, учреждения;

2) субъекты планирования представляют муниципальный уровень, т. е. конкретные муниципальные образования в пределах субъекта Федерации;

3) в качестве объекта планирования выступает ограниченная доля расходной части бюджета субъекта Федерации, предназначенная в соответствии с нормативно-правовыми актами конкретного субъекта Федерации для субсидирования муниципальных проектов, отобранных для софинансирования из регионального бюджета;

4) планирование не характеризуется заранее установленным набором методик и подходов; приоритетной (в рамках бюджетного планирования в субъекте Федерации) является задача отбора проекта – получателя регионального софинансирования с последующим включением плановой суммы расходов в соответствующую государственную программу по определенному главному распорядителю.

В связи с этим проведение анализа практики партисипаторного бюджетирования как инновационного метода бюджетного планирования существенно отличается от ранее проведенного анализа практики планирования на основе традиционных форм (из аналитического исследования полностью исключается анализ субъектной составляющей – ввиду множественности субъектов, принимающих участие, а также анализ методик планирования – ввиду их отсутствия; анализу под-

вергается расширенная совокупность объектов, а именно объемы финансирования по проектам партисипаторного бюджетирования за счет всех видов источников).

Сложность аналитического исследования тенденций развития партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации связана с рядом обстоятельств:

1) переход к партисипаторному бюджетированию осуществлялся субъектами Федерации в разное время, что обуславливает отсутствие сопоставимых данных по всем регионам за определенный период;

2) отсутствие единых требований и стандартов по внедрению партисипаторного бюджетирования обусловило применение регионами различных практик в этой области и затруднило систематизацию данных в целом;

3) на начальном этапе развития партисипаторного бюджетирования отсутствовал механизм сбора и обобщения информации по всем субъектам Федерации в плане реализации практики партисипаторного бюджетирования; указанный механизм формируется только с 2015 г.;

4) обобщенные данные по всем субъектам Федерации, доступные в последние годы, не предполагают выделение показателей по отдельным субъектам Федерации и отдельным видам (практикам) партисипаторного бюджетирования.

Вследствие указанных факторов аналитические обобщения в настоящем параграфе будут представлены в рамках двух направлений:

1) обобщенные показатели развития партисипаторного бюджетирования в РФ (таблицы 42–44);

2) показатели развития партисипаторного бюджетирования в формате ППМИ (Программы поддержки местных инициатив) в регионах-участниках указанной программы (таблицы 45–49).

Обобщенные показатели развития партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации формируются Министерством финансов РФ на основе информации входящего в его состав Научно-исследовательского финансового института с 2016 г. (охватывая период с 2015 г.), что связано со стартом федерального проекта по развитию инициативного бюджетирования в 2016–2018 гг. [85]. Данные аналитические показатели формируются на основании сведений, предоставляемых

органами государственной власти субъектов Федерации, и не позволяют дифференцировать информацию по видам практик партисипаторного бюджетирования. Кроме того, Минфином России не проводится группировка данных по отдельным субъектам Федерации.

Показатели, размещенные на официальном сайте Министерства финансов, характеризующие развитие партисипаторного бюджетирования в регионах России в 2015–2017 гг., представлены в таблице 42.

Таблица 42 – Динамика финансовых показателей партисипаторного (инициативного) бюджетирования в 2015–2017 гг., млн р.

Параметры	2015	2016	2017
<i>Общая стоимость проектов бюджетирования</i>	2 394,98	6 995,60	14 501,8
Расходы бюджетов субъектов Федерации на реализацию проектов	1 375,84	5 132,60	7 678,9
Общий объем софинансирования из иных источников, в том числе:	1 019,14	1 863,00	6 773,7
– расходы федерального бюджета	Н/д	22,30	3 782,7
– расходы бюджетов муниципалитетов	614,91	1 137,00	1 926,3
– средства софинансирования со стороны населения	205,45	478,10	776,6
– средства софинансирования со стороны юридических лиц	182,07	218,9	344,5
– иные формы софинансирования	16,71	6,70	8,2
Примечание. Составлено автором на основе: [49, с. 111; 87].			

На основании таблицы 42 можно сделать вывод, что финансирование за счет средств бюджетов субъектов Федерации является основным фактором развития партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации, поскольку объем средств, выделяемых из бюджетов субъектов Федерации, превышает как суммы, направляемые из местных бюджетов / из федерального бюджета / от населения / от субъектов бизнеса в отдельности, так и общую сумму софинансирования из иных источников. В 2016 г. по сравнению с 2015 г. объем средств, выделяемых на поддержку проектов партисипаторного бюджетирования из бюджетов субъектов Федерации, вырос практически в четыре раза, тогда как средств, выделяемых из местных бюджетов, только в два раза (рост финансирования со стороны населения и юридических лиц был еще менее значительным). В 2017 г. более заметную роль стали играть средства федерального бюджета. Также следует обратить внимание

на рост объема выделяемых средств на проекты партисипаторного (инициативного) бюджетирования в целом с 2015 г., что свидетельствует о повышении значимости данного инновационного подхода в бюджетном планировании.

Фактором, обусловившим кардинальное увеличение объема средств федерального бюджета, направляемых на поддержку проектов партисипаторного бюджетирования, явился старт в 2017 г. приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» [238], предполагавшего финансовое участие граждан в реализации проектов благоустройства территорий (данная форма участия имела место в 47 субъектах Федерации), а также их непосредственное трудовое участие (имело место в 76 субъектах Федерации) [237].

Как ранее было отмечено в п. 1.3, два основных направления реализации практики партисипаторного бюджетирования различаются точностью, предметностью объекта: первое направление предполагает разработку конкретных прикладных проектов, вызывающих интерес населения, второе – определение общих направлений политики расходования бюджетных средств.

В рамках развития партисипаторного бюджетирования как инновационного метода бюджетного планирования в РФ получило распространение первое из указанных направлений. Наиболее представительный по хронологии объем аналитических данных в разрезе субъектов Федерации доступен по практике ППМИ – «Программы поддержки местных инициатив». Данная программа была разработана по предложению Правительства РФ Всемирным банком на базе направления деятельности «Развитие силами местных сообществ» (РСМС) и предполагала ряд специфических характеристик [256] (присущих указанному направлению деятельности Всемирного банка):

- концентрация практической работы на самом нижнем уровне – в сельских населенных пунктах и городских микрорайонах;
- фокус на развитие социальной инфраструктуры и повышение качества социальных услуг;
- непосредственное вовлечение населения в определение проблем и их решение;

– развитие потенциала местных сообществ и органов местного самоуправления за счет обучающих и информационных мероприятий.

По данным представительства Всемирного банка в России [345], с 2007 г. участие в ППМИ принимает Ставропольский край, с 2009 г. – Кировская область, с 2012 г. – Тверская область, с 2013 г. – Нижегородская область и Хабаровский край, с 2014 г. – Республика Башкортостан, с 2015 г. – Республика Северная Осетия – Алания. С 2016 г. в программу вступила Еврейская автономная область. В таблице 43 отражены данные по количеству проектов, реализованных в субъектах Федерации в рамках Программы поддержки местных инициатив.

Таблица 43 – Общее количество проектов, реализованных в рамках ППМИ в субъектах Федерации с 2007 г.

Субъект Федерации	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ставропольский край		98		39	31	28	33	36	22	X	125
Кировская область	–	–	–	26	197	268	429	364	267	357	330
Нижегородская область	–	–	–	–	–	–	32	192	255	328	498
Тверская область	–	–	–	–	–	–	53	93	168	196	245
Республика Башкортостан	–	–	–	–	–	–	–	69	Н/д	487	436
Хабаровский край	–	–	–	–	–	–	–	13	34	12	45
Республика Северная Осетия – Алания	–	–	–	–	–	–	–	–	12	X	X
Еврейская автономная область	–	–	–	–	–	–	–	–	–	9	Н/д
Примечание. Составлено автором по: [346, с. 6]; Данные Представительства Всемирного банка в России. X – не было конкурса.											

Спецификация указанной программы в плане ориентации на сельские населенные пункты, городские микрорайоны в сочетании с другими факторами обусловила достаточно ограниченный круг субъектов Федерации, принимающих участие в программе. Тем не менее на основании данных таблицы 43 можно констатировать, что среди субъектов, участвующих в ППМИ, наилучшие результаты были достигнуты в Кировской, Нижегородской и Тверской областях, Республике Башкортостан. В частности, наиболее существенный рост количества реализуемых проектов характерен для Нижегородской области с 2013 по 2017 г. Самыми последовательными участниками Программы поддержки местных инициатив являются

Ставропольский край и Кировская область. Следует отметить, что в числе субъектов Федерации – участников ППМИ преобладают регионы с невысоким уровнем бюджетной обеспеченности.

В таблице 44 представлены данные, характеризующие типологию реализованных проектов по субъектам Федерации, участвующим в ППМИ.

Таблица 44 – Типология проектов, реализованных в регионах РФ в рамках ППМИ в 2007–2016 гг., % общего количества проектов

Типология проекта	Ставропольский край (2007–2015 гг.)	Кировская область (2010–2015 гг.)			Нижегородская область (2013–2015 гг.)	Тверская область (2013–2016 гг.)		Республика Башкортостан (2014–2016 гг.)	Хабаровский край (2014–2015 гг.)	Республика Северная Осетия – Алания (2015 г.)	Еврейская автономная область (2016 г.)
		П	Р	Г		П	Г				
Водоснабжение	6	26	0	1	14	35	0	10	2	42	0
Дороги, мосты	13	31	19	17	36	14	0	17	5	0	30
Спортивные сооружения	10	3	12	7	3	6	27	5	26	0	20
Уличное освещение	1	6	0	3	1	0	0	3	0	0	30
Благоустройство	13	5	0	29	7	5	45	9	19	8	0
Детские площадки	9	5	0	11	8	10	18	16	19	0	10
Объекты пожарной безопасности	2	2	1	0	0	4	0	3	4	8	0
Учреждения культуры	39	3	36	3	3	15	0	12	11	17	10
Другое	7	4	5	3	27	9	25	25	13	0	0
Примечание. Составлено автором по: [346, с. 18]. П – поселения; Р – районы; Г – города.											

Значительная дифференциация типологии проектов по регионам является вполне допустимым и объяснимым явлением, основанным на субъективном представлении граждан о вопросах, требующих немедленного решения в конкретном муниципальном образовании. Лидирующие позиции в целом по субъектам Федерации, участвующим в ППМИ, занимают проекты, связанные с решением вопросов по дорогам и мостовым сооружениям (данная приоритетность не характерна только для Хабаровского края, Республики Северная Осетия – Алания и Тверской

области – по районам и городам). С определенным отставанием от первой группы проектов в ППМИ идут проекты по водоснабжению (в трех из восьми субъектов Федерации: Кировская и Тверская области, Республика Северная Осетия – Алания), спортивным сооружениям (Тверская область – города, Хабаровский край), благоустройству (Кировская область – города, Тверская область – города) и развитию учреждений культуры (Ставропольский край, Кировская область – районы, Тверская область – поселения, Республика Северная Осетия – Алания). Меньше всего средств было направлено на проекты, связанные с уличным освещением (за исключением Еврейской автономной области) и объектами пожарной безопасности.

Наличие сведений по типологии реализуемых проектов, свидетельствующее об активном распространении в России идеологии бюджетной открытости, позволяет отслеживать показатели развития проектов, инициируемых населением в субъектах Федерации.

При исследовании стоимостных показателей проектов в разрезе источников финансирования по субъектам Федерации, принимающим участие в ППМИ, представляется важным оценить соотношением объема финансирования за счет средств регионального бюджета и местных источников (эта группа в совокупности включает средства местного бюджета, средства населения, вклад местного бизнеса и другие источники – при наличии). Также представляет интерес динамика общего объема финансирования проектов ППМИ за счет всех источников по годам и динамика показателей структуры финансирования проектов. Данное исследование можно провести по отдельным субъектам Федерации, принимающим участие в программе (с учетом того, что в отдельные годы конкурс проектов ППМИ не проводился, а также имеет место отсутствие данных по определенным годам исследуемого периода и (или) по отдельным показателям).

На примере Ставропольского края заметно, что суммарный объем финансирования проектов партисипаторного бюджетирования колеблется по годам: достигнув своего первоначального максимума в 2012 г. (86,1 млн р.), этот показатель существенно сократился к 2015 г. (до 51,5 млн р.), а затем снова продемонстрировал резкий рост в 2017 г. – до 302,3 млн р. (таблица 45).

Таблица 45 – Стоимость проектов в разрезе источников финансирования в Ставропольском крае

Источник финансирования	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Региональный бюджет, млн р. (%)	33,2 (75,6)	33,2 (87,4)	65,2 (82,1)	65,2 (78,5)	63,4 (83,1)	71,0 (82,5)	61,7 (84,0)	Н/д	39,6 (77,0)	X	199,4 (66,0)
Местное софинансирование, млн р. (%), в том числе:	10,7 (24,4)	4,8 (12,6)	14,2 (17,9)	17,9 (21,5)	12,9 (16,9)	15,1 (17,5)	11,3 (16,0)	Н/д	11,8 (23,0)	X	102,9 (34,0)
– бюджет муниципального образования	4,0 (9,1)	4,5 (11,8)	10,9 (13,7)	14,9 (17,9)	7,4 (9,7)	7,1 (8,2)	7,1 (10,0)	Н/д	7,6 (15,0)	X	58,3 (19,3)
– средства населения	6,7 (15,3)	0,3 (0,8)	3,3 (4,2)	3,0 (3,6)	5,5 (7,2)	8,0 (9,3)	1,3 (2,0)	Н/д	1,2 (2,0)	X	8,3 (2,7)
– средства местного бизнеса и другие источники							2,9 (4,0)	Н/д	3,1 (6,0)	X	36,3 (12,0)
<i>Всего, млн р.</i>	<i>43,9</i>	<i>38,0</i>	<i>79,4</i>	<i>83,1</i>	<i>76,3</i>	<i>86,1</i>	<i>73,0</i>	<i>Н/д</i>	<i>51,5</i>	<i>X</i>	<i>302,3</i>
Примечание. Составлено автором по: [249; 256; 344].											

Таблица 46 – Стоимость проектов в разрезе источников финансирования в Кировской области

Источник финансирования	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Региональный бюджет, млн р. (%)	17,5 (78,1)	145,0 (72,7)	193,5 (71,0)	286,0 (71,9)	241,1 (70,0)	169,6 (63,8)	249,3 (61,0)	229,8 (63,0)
Местное софинансирование, млн р. (%), в том числе:	4,9 (21,9)	54,5 (27,3)	79,1 (29,0)	111,7 (28,1)	104,6 (30,0)	96,1 (36,2)	156,7 (39,0)	134,9 (37,0)
– бюджет муниципального образования	1,1 (4,9)	17,0 (8,5)	28,1 (10,3)	48,7 (12,2)	43,8 (11,0)	43,0 (16,2)	67,2 (17,0)	56,6 (15,5)
– средства населения	2,9 (12,9)	24,5 (12,3)	29,8 (10,9)	37,2 (9,4)	37,1 (12,0)	34,9 (13,1)	59,2 (15,0)	52,0 (14,3)
– средства местного бизнеса и другие источники	0,9 (4,0)	13,0 (6,5)	21,2 (7,8)	25,8 (6,5)	23,7 (7,0)	18,2 (6,8)	30,4 (7,0)	26,3 (7,2)
<i>Всего, млн р.</i>	<i>22,5</i>	<i>199,5</i>	<i>272,6</i>	<i>378,6</i>	<i>345,8</i>	<i>265,7</i>	<i>406,1</i>	<i>364,7</i>
Примечание. Составлено автором по: [86; 256; 258; 344].								

В структуре финансирования стабильно доминирует доля средств, выделяемых региональным бюджетом Ставропольского края, что подчеркивает преобладающее значение финансов субъекта Федерации в реальном развитии партисипаторного бюджетирования и решении проблем муниципальных образований.

Остается незначительной доля средств, выделяемых за счет местного населения и бизнеса (спонсоров). Софинансирование за счет местного бюджета в Ставропольском крае стабильно занимает второе место после софинансирования из бюджета субъекта Федерации. В целом, сопоставляя долю средств регионального бюджета и прочих источников в финансировании проектов партисипаторного бюджетирования в крае, отметим, что наибольший удельный вес второй группы источников характерен для 2017 г. (34 %).

Вторым по продолжительности участия в ППМИ субъектом Федерации является Кировская область (таблица 46). Прежде всего необходимо отметить значительный суммарный объем финансирования по проектам партисипаторного бюджетирования, который с 2010 по 2016 г. увеличился практически в 20 раз и достиг величины 406,1 млн р. (для 2017 г. характерно определенное сокращение данного показателя – до 364,7 млн р.).

В Кировской области существенно более значительной, чем в Ставропольском крае, является доля местного софинансирования (в целом), которая составила в 2016 г. 39,0 % (в 2015 и 2017 гг. – 36,2 и 37,0 % соответственно); причем в отдельные годы исследуемого периода доля софинансирования за счет средств населения в структуре местного софинансирования превышала долю софинансирования за счет средств местного бюджета. В целом, структуру финансирования проектов ППМИ по Кировской области за рассмотренный период можно считать относительно стабильной с тенденцией роста доли местного софинансирования.

Анализ показателей по двум регионам – Нижегородской области и Тверской области (таблицы 47, 48) с 2013 г. позволяет сделать вывод о росте абсолютной суммы финансирования по проектам с 2013 по 2017 г. Причем в Нижегородской области наибольший рост был продемонстрирован в 2017 г. (611,5 млн р. при 371,1 млн р. в 2016 г.).

Для двух рассматриваемых регионов также характерен рост доли софинансирования за счет местных источников (средства местного бюджета, населения, местного бизнеса и т. п.) при сокращении доли регионального софинансирования. Причем в отношении Нижегородской области следует отметить, что рост доли местного софинансирования был значительным в 2014 г. по сравнению с 2013 г., тогда как в Тверской области изначально доля местного софинансирования составляла более 40 % и в дальнейшем только приближалась к 50 %; небольшие колебания указанных долей (в сторону роста доли местного софинансирования) были характерны для Нижегородской области в 2017 г.

Практически одними и теми же значениями характеризовалась в обоих субъектах Федерации доля софинансирования (в структуре местных источников) за счет средств населения, местного бюджета и местного бизнеса.

Существенно более значительную роль играет софинансирование из регионального бюджета в структуре источников финансирования проектов ППМИ в Республике Башкортостан (таблица 49): доля регионального финансирования колеблется на уровне 70 % с незначительной тенденцией к снижению по мере развития практики партисипаторного бюджетирования с 2014 по 2017 г.

За рассмотренный период также имело место пятикратное увеличение общего объема финансирования всех реализованных проектов (с 82,0 млн р. в 2014 г. до 445,2 млн р. в 2017 г.). В сравнении с другими субъектами Федерации, принимающими участие в реализации проектов по Программе поддержки местных инициатив, именно Республика Башкортостан в 2016–2017 гг. характеризовалась самыми высокими показателями по суммарному объему финансирования проектов. Только Нижегородская область в 2017 г. продемонстрировала более значительную общую сумму в 611,5 млн р.

В структуре местного софинансирования в Республике Башкортостан преобладают средства местных бюджетов и средства, внесенные местным населением. Сумма софинансирования за счет средств местного бизнеса при сохранении относительно стабильной доли (6–9 %) характеризуется значительным ростом абсолютного показателя (с 6,4 млн р. в 2014 г. до 38,3 млн р. в 2017 г.).

Таблица 47 – Стоимость проектов в разрезе источников финансирования в Нижегородской области

Источник финансирования	2013	2014	2015	2016	2017
Региональный бюджет, млн р. (%)	20,0 (73,2)	Н/д	149,9 (51,0)	186,0 (50,1)	292,1 (47,8)
Местное софинансирование, млн р. (%), в том числе:	7,3 (26,8)	Н/д	142,9 (49,0)	185,1 (49,9)	319,4 (52,2)
– бюджет муниципального образования	3,8 (14,0)	Н/д	86,8 (30,0)	112,4 (30,3)	Н/д
– средства населения	2,5 (9,0)	Н/д	33,3 (11,0)	45,0 (12,1)	Н/д
– средства местного бизнеса и другие источники	1,0 (3,7)	Н/д	22,7 (8,0)	27,7 (7,5)	Н/д
<i>Всего, млн р.</i>	<i>27,3</i>	<i>Н/д</i>	<i>292,9</i>	<i>371,1</i>	<i>611,5</i>
Примечание. Составлено автором по: [256; 344].					

Таблица 48 – Стоимость проектов в разрезе источников финансирования в Тверской области

Источник финансирования	2013	2014	2015	2016	2017
Региональный бюджет, млн р. (%)	25,0 (56,5)	56,6 (54%)	95,9 (55,1)	109,7 (51,0)	121,0 (51,2)
Местное софинансирование, млн р. (%), в том числе:	19,2 (43,5)	47,6 (46,0)	78,2 (44,9)	103,5 (49,0)	115,2 (48,8)
– бюджет муниципального образования	13,2 (30,0)	30,0 (29,0)	45,1 (25,9)	65,5 (31,0)	36,6 (15,5)
– средства населения	6,0	13,5 (13,0)	17,2 (9,9)	20,5 (10,0)	72,9 (30,9)
– средства местного бизнеса и другие источники	(13,5)	4,0 (4%)	15,9 (9,1)	17,6 (8,0)	5,7 (2,4)
<i>Всего, млн р.</i>	<i>44,2</i>	<i>104,3</i>	<i>174,2</i>	<i>213,3</i>	<i>236,2</i>
Примечание. Составлено автором по: [86; 255; 256; 344].					

Таблица 49 – Стоимость проектов в разрезе источников финансирования в Республике Башкортостан

Источник финансирования	2014	2015	2016	2017
Региональный бюджет, млн р. (%)	59,5 (72,0)	Н/д	300,7 (67,0)	299,6 (67,3)
Местное софинансирование, млн р. (%), в том числе:	22,5 (28,0)	Н/д	149,6 (33,0)	145,6 (32,7)
– бюджет муниципального образования	9,0 (11,0)	Н/д	67,5 (15,0)	59,7 (13,4)
– средства населения	7,1 (9,0)	Н/д	56,3 (12,0)	47,6 (10,7)
– средства местного бизнеса и другие источники	6,4 (8,0)	Н/д	25,8 (6,0)	38,3 (8,6)
<i>Всего, млн р.</i>	<i>82,0</i>	<i>Н/д</i>	<i>450,3</i>	<i>445,2</i>
Примечание. Составлено автором по: [256; 344].				

Проведение исследования результатов реализации проектов партисипаторного бюджетирования в Хабаровском крае, Республике Северная Осетия – Алания и Еврейской автономной области затруднено отсутствием данных за 2016–2017 гг.

Таким образом, можно констатировать, что партисипаторное бюджетирование как инновационный подход в бюджетном планировании субъекта Федерации характеризуется значительными отличиями от традиционных методов (подходов).

Во-первых, условием реализации подобного инновационного подхода является соответствующее софинансирование из бюджетов муниципальных образований региона, из личных средств населения, представителей бизнеса; следовательно, наличие в региональном бюджете средств на содействие проектам партисипаторного бюджетирования зависит от усилий органов государственной власти региона в существенно меньшей степени, чем от эффективности работы органов местного самоуправления (это изначально обусловлено тем, что партисипаторное бюджетирование сформировалось и функционирует как способ решения проблем местного значения с участием населения)¹.

Во-вторых, важную роль в реализации практик партисипаторного бюджетирования играет внимание к развитию данного направления со стороны государства, что выражается в определении общих подходов, разработке концепций развития и предоставлении на эти цели средств федерального бюджета. Совместно с органами государственной власти субъектов Федерации федеральные структуры выступают институтом, стимулирующим закрепление в бюджетной практике РФ партисипаторного формата бюджетирования.

В-третьих, при наличии одного или нескольких направлений (практик) партисипаторного бюджетирования в субъекте Федерации результатом планирования будет незначительный объем средств регионального бюджета (расходной части), выделяемый как форма поддержки инициативных проектов. При этом объем регионального финансирования (по результатам проведенного исследования практи-

¹ В отношении такой практики развития партисипаторного бюджетирования, как «Народный бюджет», курируемой Европейским университетом в Санкт-Петербурге, можно отметить определяющую роль именно регионального уровня власти для Кировской области, когда инициатором программы выступило Министерство финансов региона (см.: [112]).

ки поддержки местных инициатив в субъектах Федерации), как правило, существенно превышает совокупный объем прочих источников финансирования.

В-четвертых, партисипаторное бюджетирование изначально ориентировано на конечный результат, что является принципиальным требованием концепции результатного бюджетного планирования. Одновременно партисипаторное бюджетирование направлено на развитие активного диалога с населением как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти субъекта Федерации, на вовлечение общественности в процесс бюджетного планирования (что означает диверсификацию экономических агентов, участвующих в процессе бюджетного планирования), а также содействует повышению открытости бюджетного процесса. В этой связи даже при незначительных объемах региональных средств следует уделять внимание и поддерживать развитие партисипаторного бюджетирования в регионах.

Проведенное исследование тенденций и особенностей бюджетного планирования в субъектах Федерации позволило получить следующие научные результаты:

- выявлены этапы эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации, исследованы процессы бюджетного планирования на основе традиционных методов;

- идентифицированы этапы возникновения и развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации, обоснована специфика программно-целевого метода как инновационного метода бюджетного планирования;

- обоснована диверсификация объектов и субъектов бюджетного планирования в процессе его эволюции, при дополнении традиционных методов инновационными методами;

- исследовано становление и развитие программно-целевого метода бюджетного планирования в субъекте Федерации, обоснована нормативно-правовая регламентация и институциональное оформление программно-целевого планирования;

- выявлены ключевые тенденции, характеризующие становление и развитие партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации.

ГЛАВА 5. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ И ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

5.1 Стратегические доминанты развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации

Актуальные тенденции и перспективы развития инновационных форм бюджетного планирования в субъектах Федерации (форм, которые обеспечивают диверсификацию экономических агентов, участвующих в процессе плановой деятельности, за счет активного вовлечения населения субъектов Федерации, общественных институтов и т. п.) определяются тем, что *внедрение инновационных форм (технологий) в основном инициировано органами государственной власти федерального уровня*. Это направление деятельности следует рассматривать как проявление влияния государства на цели развития территорий.

В сложных противоречивых процессах, характерных на современном этапе практически для любой отрасли мирового хозяйства и для любого государства мира, особое значение приобретает единая государственная политика. Любая страна прежде всего представляет собой единую территорию, в масштабе которой должны единым образом развиваться ключевые сегменты экономики и социальной сферы, в соответствии с едиными стандартами оказываться типовые государственные и муниципальные услуги, единообразным образом решаться важнейшие вопросы. Именно поэтому высшие органы власти влияют на цели развития административно-территориальных единиц. Важно, чтобы ключевые вопросы решались в любом регионе, в любом муниципальном образовании единообразно.

Также отметим, что только на уровне государства в целом можно увидеть в комплексе все критические точки на карте страны, спрогнозировать развитие внешнеэкономических процессов, разработать общие рекомендации по корректив-

ровке социально-экономической политики в контексте новых вызовов и угроз. Провести такую работу органам власти и управления отдельных территорий страны практически невозможно. Этим также обусловлено влияние государства на цели развития территорий. Кроме того, через проведение работы по формированию целей территориального развития государство может контролировать текущую ситуацию на территориях, оценивать эффективность деятельности органов власти и управления, распределять финансовые ресурсы с целью стимулирования территориального развития. В частности, целевые государственные установки (цели государственной политики) могут выдвигаться потому, что, по мнению Э. Б. Аткинсона и Дж. Э. Стиглица, «их достижение поможет обеспечить решение более фундаментальной задачи» [10, с. 755]). С другой стороны, в связи с тем что в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат, определение целей субъекта бюджетного планирования (в том числе территорий) отдано на усмотрение данных субъектов, как отмечает Н. В. Бакша, «необходимо обеспечить соответствие этих целей (целей субъекта) приоритетам государственной политики» [15, с. 138].

Влияние государства на цели развития территорий на современном этапе проявляется через установление государством общих требований к программной структуре бюджетов, формата развития программно-целевого бюджетного планирования (программного подхода) и определение общего вектора развития партисипаторного (инициативного) бюджетирования в субъектах Федерации.

Как было отмечено в п. 4.2, доля программных расходов в бюджетах субъектов Федерации является одним из показателей, характеризующих качество управления региональными финансами. На период до 2020 г. Правительством РФ поставлена задача увеличить долю расходов, формируемых в формате программ, до 90 % [212].

Новый формат развития программно-целевого бюджетного планирования в субъектах Федерации связан с внедрением проектного подхода (проектного управления).

Отмечая отсутствие устоявшейся терминологии (понятийного аппарата) в этом вопросе, С. А. Кожевников указывает, что «большинство определений по-

нения „проект“ основывается на наличии у него уникальной цели, ограниченности времени и ресурсов для его реализации» [141, с. 6]. На наш взгляд, ключевые различия понятий «проект» и «программа» можно изложить следующим образом:

1) программа представляет собой систематизированное изложение цели (целей), задач, мероприятий, направленных на достижение глобального приоритета (приоритетов) социально-экономического развития; проект ориентирован на реализацию конкретной задачи посредством конкретных мероприятий (в целом «проектное управление признано высокоэффективным инструментом реализации масштабных, уникальных задач» [52, с. 50];

2) срок реализации проекта определяется спецификой решаемой задачи и является существенно меньшим, чем период, на который разработана государственная/муниципальная программа;

3) программный подход предполагает концентрацию основной доли бюджетных средств в соответствующих программах при незначительной доле непрограммных расходов; проектный подход ориентирован на привлечение того объема ресурсов, который позволит в заданные сроки достичь поставленной цели, поэтому возможность максимизации доли проектных расходов в соответствующем бюджете не рассматривается.

Вопрос о связи государственных/муниципальных программ и проектов, формируемых органами государственной власти и управления, является дискуссионным. А. И. Васильев и С. Е. Прокофьев указывают, что «государственная программа есть система проектов»; «каждая государственная программа содержит в себе взаимосвязанный перечень основных мероприятий – проектов» [52, с. 45]. С другой стороны, М. А. Смирнов утверждает, что «не все мероприятия программы могут быть сгруппированы в проекты» [288, с. 39]. С. А. Кожевников упоминает о том, что «проект может как быть, так и не быть частью программы, но программа всегда содержит в себе проекты, связанные посредством общего конечного результата или совместных возможностей... программа представляет собой комплекс связанных друг с другом подпрограмм, проектов и операций» [141, с. 6].

Повышенное внимание к вопросу внедрения проектного подхода связано с необходимостью гарантировать решение конкретных задач в ограниченный период времени. Важным преимуществом, которое обеспечивает применение проектного подхода, является то, что еще на самой первой стадии – разработке проекта – основные усилия сосредотачиваются на «разработке планов, распределении ответственности и анализе возможных рисков» [341]. Кроме того, если в государственной/муниципальной программе осуществляется постановка цели, задач, описываются мероприятия по их достижению, но не конкретизируется механизм достижения (как отмечает М. А. Смирнов, «механизм реализации программ не формализован» [287, с. 80]), то «проектное управление позволяет на самом первом этапе, как только цели определены, выстроить структурно систему (работу, мероприятия, людей) таким образом, чтобы достичь поставленных целей» [341].

Важно подчеркнуть, что с точки зрения бюджетного планирования проектный подход, так же как и программный подход, повышает требования к качеству плановой деятельности главных распорядителей бюджетных средств региональных бюджетов, поскольку бюджеты проектов будут включаться в соответствующие плановые объемы бюджетных ассигнований по каждому главному распорядителю (а также в соответствующие государственные программы).

Преимущества проектного подхода – в контексте необходимости обеспечения положительных социально-экономических изменений за ограниченный период – очевидны. Возможно ли, что проектный подход полностью заменит собой программно-целевой (программный) подход – как в целом в деятельности органов власти и управления, так и в бюджетном планировании?

На наш взгляд, сама постановка вопроса о возможности подобной замены является некорректной. Правильнее было бы ставить вопрос о взаимосвязанном развитии методических основ программного и проектного подходов с учетом общих требований бюджетного законодательства и идеологии бюджетного планирования.

Распределение средств по государственным/муниципальным программам (и планирование финансового обеспечения каждой программы) осуществляется на основе приоритетности тех целей и задач, которые каждая программа содержит,

и с учетом предельных объемов средств, выделенных соответствующему главному распорядителю. Проектный подход, особенно в ситуациях, когда необходимо решать вопрос, находящийся в сфере компетенций нескольких органов исполнительной власти (управления), требует в определенной степени отхода от ведомственности при планировании объемов финансового обеспечения: ответственная за разработку проекта структура в большей степени ориентирована на обоснование необходимого объема средств и в меньшей степени на учет того, по какому ведомству (по какой программе) эти средства должны проходить.

С другой стороны, полностью игнорировать утвержденные государственные/муниципальные программы было бы неверным, поскольку они ориентируются на долгосрочные социально-экономические изменения, тогда как проект не предполагает слишком длительных сроков реализации. Кроме того, программно-целевой подход в бюджетном планировании и в деятельности органов власти и управления связывает средства конкретного бюджета и совокупность приоритетов социально-экономического развития, т. е. реализует бюджетную политику в целом, чего нельзя ожидать от отдельного проекта или группы связанных проектов.

В соответствии с общей логикой разработку программ и проектов предполагается осуществлять на основе согласованности; при этом объемы финансового обеспечения, запрашиваемые на конкретную программу, будут покрывать и объемы финансирования по проектам, входящим в ее состав. Какова доля проектов в структуре государственной/муниципальной программы, сколько проектов необходимо разработать в контексте той или иной программы – этот вопрос не лежит в плоскости профессиональной деятельности специалистов бюджетного планирования; его должны решать совместно главные распорядители бюджетных средств и структуры, осуществляющие проектную деятельность на соответствующей территории. В любом случае переход на программный принцип формирования бюджетов предопределил наличие в каждой программе расходов, которые ни при каких условиях не могут быть распределены на тот или иной проект (например, речь идет о расходах по текущему функционированию органов власти, управления, учреждений, обеспечивающих финансирование текущих работ, и пр.).

Таким образом, выделение проектной части в конкретной программе и, соответственно, выделение на финансирование проектов части планового объема финансовых ресурсов программы представляется оптимальным вариантом развития. В этом случае специалисты в области бюджетного планирования несут ответственность за оценку обоснованности запросов на получение бюджетных средств на программу в целом, а в ее составе – обоснованности плановых объемов финансирования по проектам. Следовательно, нецелесообразно стимулировать формирование проектов, которые не могут быть отнесены ни к одной программе; при наличии острой необходимости инициирования и поддержки такого проекта (проектов) необходимо обеспечивать соответствующую трансформацию содержания наиболее близкой к нему программы.

Проектная деятельность в субъектах Федерации должна быть организована в соответствии с рекомендациями Правительства РФ [210; 211]. Ее актуальность с 2018 г. связана с реализацией Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». В соответствии с требованиями данного документа на общегосударственном уровне осуществляется реализация совокупности национальных проектов по основным направлениям социально-экономического развития. Проектная деятельность в субъектах Федерации должна быть встроена в систему национальных проектов и обеспечивать условия для достижения национальных целей развития Российской Федерации [194]:

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет);
- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше параметров инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;
- ускорение технологического развития страны;

- обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;
- вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых, сохранение уровня инфляции в пределах 4 %;
- создание в базовых отраслях экономики высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора.

Развитие партисипаторного (инициативного)¹ бюджетирования в субъектах Федерации также является примером влияния государства на цели развития территорий; можно утверждать, что активизация процесса внедрения практики партисипаторного бюджетирования в российских регионах в первую очередь определяется вектором государственной политики.

Наиболее показательным то, что основанием для появления одной из распространенных практик партисипаторного бюджетирования – Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) – стало обращение Правительства РФ к Всемирному банку с предложением разработать для сельских территорий субъектов Федерации программу, аналогичную ранее широко зарекомендовавшей себя программы РСМС («Развитие силами местных сообществ») [346, с. 7], в которой предполагалось использование – наряду с ресурсами местного уровня – субсидий из региональных бюджетов. Расширенное внедрение инициативного бюджетирования в формате ППМИ и других практик в области гражданского участия и местных инициатив в субъектах Федерации осуществляется на основании соглашений Министерства финансов РФ и Всемирного банка (на 2016–2018 гг. и 2018–2020 гг.) «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации» [146]. По данным Минфина России, по итогам 2018 г. количество субъектов Федерации, вовлеченных в процесс развития инициативного бюджетирования, превысило 50 [88].

Наиболее распространенная (по количеству участвующих субъектов Федерации) собственно российская практика партисипаторного (инициативного) бюд-

¹ С учетом российской специфики использования указанных терминов в данном разделе исследования понятия «инициативное» и «партисипаторное» рассматриваются как синонимы.

жетирования также была инициирована на федеральном уровне в 2017 г. (в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»). По итогам 2017 г. участие в данном проекте принимало 76 субъектов Федерации [237].

А. И. Татаркин и Д. А. Татаркин обосновывают тезис о том, что «стратегия социально-экономического саморазвития региона должна начинаться со специального раздела, в котором предусматривается система региональных и муниципальных мер и механизмов по реализации на территории региона общегосударственных приоритетов» [306, с. 68]. При этом представляется аргументированной позиция Л. И. Власюк, С. А. Суспицына, А. Г. Шеломенцева о том, что новации и инициативы государства (центра) по-разному воспринимаются различными регионами, вследствие чего территории страны можно разделить на три группы: 1) регионы, полностью готовые к восприятию новаций; 2) регионы, слабо реагирующие на инициативы центра; 3) регионы с промежуточным состоянием [56, с. 36]. Указанный тезис находит подтверждение, в частности, в ходе реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»: не все субъекты Федерации обеспечили финансовое либо трудовое участие населения; не все субъекты Федерации в полном объеме освоили федеральные средства (самый низкий уровень освоения наблюдался в Севастополе – 16,85 %, Тверской области – 59,91 %, Республике Хакасия – 87,84 % [237]).

В 2017 г. была принята Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации. В данном документе зафиксирована важность формирования на федеральном уровне единых подходов в развитии инициативного бюджетирования в субъектах Федерации, выявления особенностей мер государственного регулирования, направленных на развитие инициативного бюджетирования, выработки предложений по включению инструментов и оценке результатов активизации вовлечения граждан в процедуры принятия стратегических и текущих решений о развитии территорий, контроле за их исполнением, а также по введению соответствующих норм в устанавливающие такие процедуры документы [257, с. 7–8].

Необходимо отметить, что в Программе подчеркивается значимость выбора и реализации в каждом субъекте Федерации собственных инновационных подхо-

дов к активизации населения для вовлечения в бюджетный процесс с учетом опыта решения важных для региона проблем [257, с. 10]. При этом государство установило обязательный целевой показатель по данной программе: доля субъектов Федерации, утвердивших мероприятия по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъектов Федерации, в общем их количестве (в 2018 г. – 5 %, в 2019 г. – 10 %, в 2020 г. – 15 % [69]). Также сделан акцент на создание «гибкой системы мотивации к участию в инициативном бюджетировании органов государственной и муниципальной власти субъектов Федерации» [272].

Субъектами Федерации начата работа по подготовке региональных программ развития инициативного бюджетирования. Одним из вариантов является включение положений о развитии данного вида бюджетирования в более масштабные региональные программы. Например, внедрение партисипаторного (инициативного) бюджетирования на территории Свердловской области осуществляется в рамках государственной программы «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 г.» [213].

Институциональной новацией в развитии инициативного бюджетирования в субъектах Федерации призваны стать региональные проектные центры (РПЦ) как структуры, обеспечивающие качественное профессиональное сопровождение процесса. Для процесса бюджетного планирования одним из существенных рекомендованных направлений деятельности РПЦ должен стать «учет, обработка документов муниципальных образований, предоставляемых на получение субсидий из регионального бюджета» [259]; при этом в распределении субсидий на реализацию проектов инициативного бюджетирования РПЦ участвовать не должен и влияния на этот процесс оказывать не может.

Совершенствование процесса партисипаторного (инициативного) бюджетирования в контексте бюджетного планирования в целом на региональном уровне неразрывно связано с повышением информационной открытости. Предоставление субсидий из регионального бюджета на проекты, инициированные на местах, должно предполагать конкурентное распределение средств на основании четких критериев отбора, понятных и доступных населению регионов. Возможность уча-

ствия граждан в процессе определения плановых результатов использования бюджетных средств в рамках иницилируемых проектов также предполагает наличие всей необходимой информации.

Важным условием развития инновационных форм (подходов) в бюджетном планировании субъектов Федерации является повышение бюджетной грамотности населения.

Инновационные подходы в бюджетном процессе субъектов Федерации, предполагающие те или иные варианты практик инициативного (партисипаторного) бюджетирования, могут получить импульс для реального развития только при наличии у населения регионов необходимого уровня знаний об институциональной и методической специфике бюджетного процесса в части составления проектов бюджетов. Это обеспечит качественное сотрудничество органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и граждан. «Эффект реализации мер по повышению бюджетной грамотности, способствуя реализации гражданами функции общественного контроля, в долгосрочной перспективе способен оказать положительное влияние и на деятельность органов власти по управлению общественными финансами» [147]. Значение бюджетной грамотности населения в области формирования и исполнения бюджетов возрастает «в условиях открытости и прозрачности в сфере управления общественными финансами» [254].

Бюджетная грамотность населения формирует умения, необходимые для участия в бюджетном процессе: грамотно выдвигать инициативы, понимать механизм и возможности их продвижения/учета в процессе бюджетного планирования. Формирование основы бюджетных знаний в мировой практике осуществляется как в системе школьного обучения, так и в иных, внешкольных форматах (консультации, интерактивные опросы, выездные исследования, инструктаж, ролевые игры и пр.) [172].

Несмотря на то что развитие бюджетной грамотности в основном предполагает мероприятия образовательного характера, Концепция развития бюджетной грамотности в Российской Федерации, принятая в 2017 г., ориентирована на прямое содействие участию населения в реализации проектов инициативного бюджет-

тирования. Кроме того, мероприятия по повышению бюджетной грамотности будут встроены «в реализуемые параллельно проекты Правительства РФ и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с целью получения синергетического эффекта и расширения аудитории, выявления и использования новых возможностей для продвижения инициатив, связанных с бюджетом и бюджетной грамотностью» [272].

В настоящее время практика деятельности региональных проектных центров в сфере инициативного бюджетирования, региональные практики развития бюджетной грамотности находятся в стадии становления.

Таким образом, в качестве итога исследования, проведенного в настоящем разделе, можно отметить, что в Российской Федерации реализуется широкий спектр реформ в области бюджетного процесса, которые определяют стратегические доминанты развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации. В настоящее время многие составляющие стратегических направлений развития инновационных методов бюджетного планирования – в частности, деятельность региональных проектных центров в сфере инициативного (партисипаторного) бюджетирования, региональные практики развития бюджетной грамотности – находятся в стадии становления, что требует соответствующего правового и методического обеспечения, а также контроля со стороны органов государственной власти субъектов Федерации.

5.2 Резервирование бюджетных средств как функциональное условие развития комплементарного бюджетного планирования

В процессе эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному, как уже было отмечено ранее, особую роль приобретают взаимосвязь между приоритетами развития территорий и плановыми показателями бюджетов (на основе встроенности бюджетов в стратегические пла-

ны и программы), планирование результатов использования бюджетных средств, учет субъективных интересов расширенного круга участников бюджетного планирования (что обусловлено диверсификацией экономических агентов, участвующих в плановой деятельности).

В связи с этим в процессе бюджетного планирования возрастает важность создания механизмов, обеспечивающих достижение необходимых результатов социально-экономического развития (и, в этой связи, результатов использования бюджетных средств) и включение стоимостной оценки указанных механизмов в плановые показатели бюджетов субъектов Федерации. Одним из важнейших механизмов подобного рода является резервирование – совокупность мероприятий по формированию финансовых резервов.

На рисунке 16 представлены наиболее существенные факторы, обуславливающие необходимость формирования финансовых резервов в процессе бюджетного планирования в субъектах Федерации.



Рисунок 16 – Факторы, определяющие необходимость формирования финансовых резервов

Негативное влияние представленных факторов проявляется в следующем:

– снижаются объемы доходных поступлений в бюджет; в этом случае проявляется опасность сокращения плановых объемов расходов бюджетов и низкого уровня достижения плановых результатов использования бюджетных средств;

– растет потребность в бюджетных средствах; в этой ситуации без адекватных мер реагирования плановые результаты использования бюджетных средств также не будут достигнуты в полном объеме.

Отметим также, что дополнительная потребность в бюджетных средствах может возникнуть вследствие роста цен на товары, работы, услуги, которые в течение года необходимы органам государственной власти и учреждениям, финансируемым из бюджетов субъектов Федерации, для обеспечения деятельности. Кроме того, могут приниматься решения об увеличении объемов оказания соответствующих государственных и муниципальных услуг, о начале реализации в течение года новых мероприятий и т. п.

Рассмотренные обстоятельства повышают значимость вопроса о формировании финансовых резервов, так как, в соответствии с общепринятой стандартной логической последовательностью, отраженной на рисунке 17, наличие финансовых резервов может стать решающим фактором успеха при реализации требований концепции бюджетирования, ориентированного на результат (на которой, в частности, базируется комплементарное бюджетное планирование). Это объясняется тем, что в случае необходимости накопленные резервы направляются на компенсацию потерь доходов и (или) финансирование дополнительных расходов, что нивелирует негативное влияние различных обстоятельств и способствует достижению результатов на запланированном уровне.

В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, в субъектах Федерации допускается создание Резервного фонда субъекта Федерации, который может быть использован для исполнения расходных обязательств в случае недостаточности доходов [47, ст. 81.1] (как указывают Т. П. Ломакина и М. Ш. Иризепова, «резервный фонд субъекта РФ до сих пор не создавался ни в одном из регионов РФ, поскольку для его формирования не хватает средств» [163, с. 125]). Кроме того, Кодексом регламентирована возможность формирования резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации [47, ст. 81], за счет которых должны покрываться различные непредвиденные расходы (данные фонды формируются во всех субъектах Федерации [163, с. 125]).

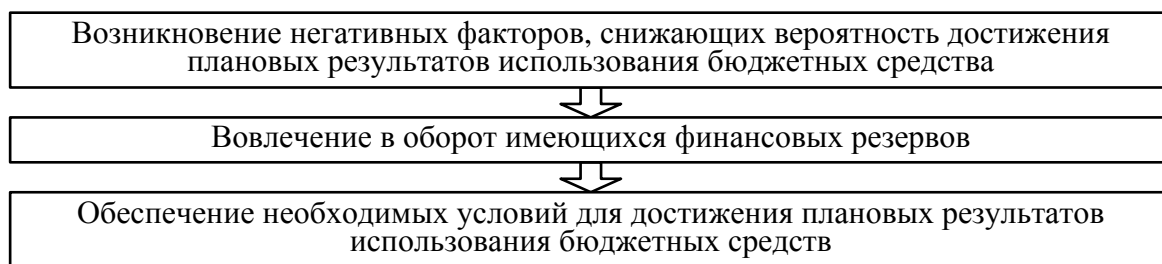


Рисунок 17 – Роль финансовых резервов в достижении плановых результатов использования бюджетных средств

Однако, по мнению автора, развитие комплементарного бюджетного планирования, и в первую очередь повышение значимости инновационных методов планирования, предопределяет необходимость формирования совокупности финансовых резервов, встроенных в различные по назначению и специфике планирования элементы бюджета и находящиеся под управлением различных институтов. В связи с этим в рамках бюджетного планирования резервирование бюджетных ресурсов следует осуществлять в рамках трех видов финансовых резервов:

- резерв бюджета (аналог Резервного фонда субъекта Федерации применительно к бюджетному планированию на региональном уровне);
- резерв программы (проекта);
- резерв учреждения.

В таблице 50 отражено назначение каждого из упомянутых видов резервов, а также специфика направлений их использования.

В отношении резерва бюджета представляется необходимым полностью согласиться с мнением Е. Б. Дьяковой о том, что «резервные фонды должны обеспечивать стабильность расходной части бюджета, защищая ее от колебаний общего объема доходов вне зависимости от того, какими причинами эти колебания вызваны» [91, с. 236]. Также важно отметить, что резервы более низкого уровня обеспечивают возможность достижения результатов более высокого уровня: резерв учреждения обеспечивает достижение плановых результатов учреждения; это позволяет достичь плановых результатов по соответствующей программе (проекту); достижение результатов по каждой программе (проекту), предусмотренных в бюд-

жете, означает достижение результатов использования бюджетных средств и реализацию целей социально-экономического развития в целом.

Таблица 50 – Назначение финансовых резервов в контексте комплементарного бюджетного планирования и направления их использования

Вид резерва	Назначение	Специфика использования
Резерв бюджета	Обеспечение покрытия расходов бюджета в целом (по совокупности программ) в условиях сокращения доходов и (или) возникновения дополнительных направлений финансирования. Цель – обеспечить достижение совокупности результатов по всем программам в плановом периоде	Средства резерва могут быть использованы на любое направление расходов (любую программу) при соответствующем обосновании
Резерв программы (проекта)	Обеспечение стабильного финансирования расходов по всем мероприятиям программы (проекта) в условиях сокращения финансирования и (или) возникновения дополнительных программных мероприятий. Цель – обеспечить достижение совокупности результатов по программе в плановом периоде	Средства резерва могут быть использованы на дополнительные расходы по любому мероприятию программы (проекта) при условии, что иные источники покрытия расходов не могут быть изысканы за счет внутренней мобилизации, экономии средств
Резерв учреждения	Обеспечение стабильного финансирования расходов по всем статьям учреждения в условиях сокращения финансирования и (или) возникновения дополнительной потребности в средствах. Цель – обеспечить достижение совокупности результатов, установленных для учреждения в плановом периоде	Средства резерва могут быть использованы на дополнительные расходы по любой статье расходов сметы или плана деятельности учреждения при условии, что за счет активизации собственной деятельности учреждения по мобилизации доходов либо экономии средств не могут быть изысканы иные источники покрытия расходов

С точки зрения развития инновационных методов бюджетного планирования, в частности, резервы программ (проектов) и резервы учреждений имеют особую важность, поскольку создают дополнительные предпосылки достижения результатов в конкретной области, которая может иметь принципиальное значение для населения субъекта Федерации в целом или отдельного муниципалитета / группы муниципальных образований.

Вопрос о резервировании бюджетных средств в формате рассматриваемых видов резервов (бюджет – программа – учреждение) следует рассматривать с уче-

том влияния временного фактора. В частности, нами предлагается разделение общей величины единого финансового резерва (резерва бюджета, резерва программы (проекта), резерва учреждения) на три части: оперативный резерв, среднесрочный резерв и стратегический резерв, либо формирование трех самостоятельных резервов (оперативного, среднесрочного и стратегического) (рисунок 18).



Рисунок 18 – Влияние временного фактора на резервирование бюджетных средств

Количественные параметры оперативного, среднесрочного и стратегического резервов зависят от ряда факторов.

Во-первых, это распределение крупных и значимых расходов бюджетов по времени реализации. Если, допустим, масштабное мероприятие запланировано к реализации в течение среднесрочного периода, среднесрочный финансовый резерв должен быть наиболее значительным по объему.

Во-вторых, вероятные сроки возникновения негативных ситуаций, влияющих на доходы и расходы бюджета. Например, если уже в четвертом квартале года прогнозируется существенное снижение спроса на продукцию базовых отраслей экономики и, соответственно, сокращение поступлений доходов, следует уделить особое внимание параметрам оперативного финансового резерва.

В-третьих, перспективные планы по реализации масштабных реформ в экономике и социальной сфере, а также по внесению изменений в бюджетное или налоговое законодательство. Например, если в долгосрочном периоде предполагается проведение реформы или комплекса реформ, которое может привести к резкому росту потребности в расходах и (или) снижению поступлений доходов, сле-

дует постепенно накапливать и сберегать средства в стратегическом финансовом резерве, не допуская расходов в текущем или среднесрочном периоде.

Остановимся на вопросе об источниках формирования финансовых резервов. Безусловно, при расчете плановой величины резерва на стадии бюджетного планирования основным источником является отвлечение средств от существующих направлений расходов и (или) поступление в бюджет дополнительных доходов (для Резервного фонда субъекта Федерации – резерва бюджета – могут быть установлены такие источники формирования, как остатки средств бюджета и доходов от управления средствами самого фонда [142, с. 218]; конкретные методические рекомендации для этих целей разработаны Министерством финансов РФ [173]). Необходимо обеспечить точность прогнозирования параметров доходной и расходной части бюджета, с тем чтобы соблюсти требование достоверности при расчете объемов резервов. Кроме того, в течение года могут возникать различные благоприятные ситуации (рисунок 19), которые могут быть использованы для пополнения резервов различных видов.

Резервы	<i>Резерв бюджета</i>	Дополнительные доходы вследствие благоприятной экономической ситуации
	<i>Резерв программы</i>	Экономия средств по мероприятиям
	<i>Резерв учреждения</i>	Прибыль от дополнительных платных услуг. Экономия бюджетных средств

Рисунок 19 – Источники формирования финансовых резервов, возникающие в течение финансового года

Рассматривая вопросы финансового менеджмента расходов в общественном секторе, А. М. Балтина указывает, что «государство может передать созданным им учреждениям... право осуществлять приносящую доходы деятельность и самостоятельно распоряжаться этими доходами» [17, с. 79]. На этом основана возможность учреждений, финансируемых из бюджета, формировать собственные доходы (а следовательно, и финансовые резервы) за счет поступлений от платных услуг.

Кроме того, источником формирования финансового резерва учреждения может выступать сумма экономии, достигнутая учреждениями в процессе закупок товаров, работ, услуг. В связи с этим необходимо согласиться с позицией Е. Б. Дьяковой, Л. В. Перекрестовой, утверждающих, что для повышения эффективности бюджетного регулирования расходов, в частности, рационально предоставить заказчикам возможность частичного расходования по собственному усмотрению полученной по итогам закупок экономии бюджетных средств [90, с. 101].

Возможность использования субъектом бюджетной деятельности полученной экономии средств по своему усмотрению подчеркивается и в обзорных исследованиях, посвященных международному опыту бюджетирования, ориентированного на результат, как отличительная особенность данной концепции в сравнении с затратной моделью финансового планирования. Как отмечается в исследовании Центра фискальной политики, затратная модель «дестимулирует экономическую активность каждого из участников бюджетного процесса, поскольку... даже появление экономии в результате рационального хозяйствования, как правило, влечет за собой изъятие сэкономленных ресурсов» [42]. В свою очередь, в условиях результатного подхода при гарантированной возможности использования сумм экономии бюджетных средств субъектом, обеспечившим достижение экономии, создаются предпосылки для активной и эффективной деятельности на всех уровнях бюджетной системы.

При всей важности и значимости проведения политики резервирования в соответствии с необходимостью достижения плановых результатов использования бюджетных средств в рамках установленных целей социально-экономического развития, эта деятельность характеризуется некоторыми существенными проблемами. Наиболее ярко они проявляются при формировании резервов на уровне бюджета (таблица 51).

В современных условиях важнейшей задачей является управление ликвидностью бюджета, что, в частности, предполагает возможность размещения временно свободных бюджетных средств в различного рода активы.

Таблица 51 – Проблемы, связанные с формированием резерва бюджета

Проблема	Характеристика	Негативные последствия	Способы решения
1. Отвлечение финансовых ресурсов в резерв приводит к уменьшению финансирования отдельных расходов бюджета, мероприятий программы, потребностей учреждения	Для целей формирования финансового резерва принимаются решения об уменьшении плановых расходов по ряду направлений и (или) о переносе сроков начала реализации определенных проектов	<p>1. Возможность ухудшения состояния в отдельных сегментах и отраслях экономики, социальной сферы, ранее получавших средства, на величину которых предлагается сформировать резерв.</p> <p>2. Негативные оценки со стороны потребителей услуг, субъектов реальной экономики и иных заинтересованных структур, в интересах которых ранее осуществлялось финансирование</p>	<p>1. Качественное, обоснованное планирование абсолютной величины финансового резерва, исключение неоправданного завышения.</p> <p>2. Оценка действительной потребности в расходах, которая может декларироваться в ходе обсуждения вопроса о формировании финансового резерва за счет сокращения затрат по некоторым направлениям.</p> <p>3. Фиксация возможности использовать средства финансового резерва на дополнительное финансовое обеспечение тех потребностей, финансирование которых было уменьшено в ходе решения вопроса о формировании резерва</p>
2. Избыточная ликвидность бюджета	Накопленные финансовые резервы не используются на покрытие дополнительных расходов ввиду отсутствия потребности, следовательно, резерв представляет собой избыточную денежную массу	<p>1. В бюджете присутствуют значительные свободные средства, которые при отсутствии политики их размещения, мобилизованные в резерв, обесцениваются вследствие инфляции.</p> <p>2. Использование значительных резервов на покрытие расходов в будущем может усилить степень проявления инфляционных процессов и обесценить выделяемые из резерва бюджетные средства</p>	<p>1. Повышение качества и достоверности бюджетного планирования, определение оптимальной величины финансового резерва без ущерба приоритетным направлениям расходов бюджета.</p> <p>2. Размещение средств финансовых резервов в ликвидные активы с целью сохранения стоимости и получения дополнительных доходов</p>

Продолжение таблицы 51

Проблема	Характеристика	Негативные последствия	Способы решения
<p>3. Преобладание при резервировании частных интересов в ущерб общим интересам отрасли бюджетной сферы (в целом), программы (в целом) или бюджета (в целом)</p>	<p>Существующие благоприятные предпосылки в конкретном учреждении, отрасли, программе позволяют сформировать финансовый резерв, который не используется ввиду отсутствия необходимости. При этом в других учреждениях, отраслях, программах может существовать острая потребность в средствах</p>	<p>1. Высокая степень дифференциации учреждений, программ с точки зрения финансовой устойчивости, что создает опасность «перекосов» в развитии различных сегментов социально-экономических отношений (в одних вопросах развитие будет активным и заметным, результаты – значительными, а в других – нулевыми или минимальными).</p> <p>2. Отсутствие уверенности субъектов, не обладающих резервами, в возможности стабильной работы, что снижает мотивацию, увеличивает количество нарушений, создает опасность недостижения плановых результатов (это относится как к учреждениям, так и к органам власти, ответственным за реализацию программ)</p>	<p>1. Реализация принципа единого счета, при котором суммы резервов всех уровней (как и средства бюджетов в целом) аккумулируются на едином счете, перераспределяются в зависимости от потребности, при этом юридически сохраняется закрепление сумм резерва и учет направлений использования по конкретным субъектам (вопросам).</p> <p>2. Межведомственное взаимодействие учреждений в плане временного использования резервов одного субъекта на покрытие расходов другого субъекта (аналогично – взаимодействие между органами власти и управления, ответственными за реализацию программ)</p>

Такое размещение является альтернативой классического резервирования; при этом, по мнению А. М. Балтиной, «выбор между размещением временно свободных средств в альтернативные вложения либо их резервированием несет в себе как положительные, так и отрицательные моменты» [17, с. 163]. Реализация политики резервирования (как на уровне бюджета, так и на уровне программы или учреждения) должна базироваться на учете преимуществ и недостатков (проблем) того или иного финансового решения.

Безусловно, политика резервирования в определенной степени противоречит политике текущего расходования средств на существующий спектр потребностей, так как резервирование отвлекает средства бюджета, блокирует их, не позволяя распределять на установленные расходы. Но в этом случае целесообразно рассматривать степень приоритетности того или иного направления деятельности субъектов бюджетной сферы. Таким же образом следует оценивать и прочие проблемы, связанные с политикой резервирования: если выбирать необходимость создания запаса финансовых ресурсов (резерва), нужно быть готовым к вероятности возникновения избыточной ликвидности, а также учитывать противоречия между отраслевыми (частными) и государственными интересами.

По нашему мнению, резервирование (политика формирования финансовых резервов) может быть эффективным и обеспечивать реализацию плановых результатов при соблюдении ряда существенных условий:

– достаточность финансовых резервов – формирование резерва пропорционально общему объему расходов бюджета, программы, учреждения (конкретный процент от расходов, который должен составлять величину резерва, необходимо рассчитывать в зависимости от уровня риска, значимости расходов и пр.); если финансовый резерв будет сформирован лишь формально, он не позволит покрыть дефицит средств в случае необходимости¹ и не повлияет существенно на степень достижения планового результата;

¹ Здесь не рассматривается вопрос о возможности привлечения заемных средств и иных источников покрытия дефицита, подобное мероприятие целесообразно осуществлять в тех случаях, когда нужно обеспечить безусловное финансирование расходов, а средства финансового резерва исчерпаны или недостаточны

– ликвидность финансовых резервов – возможность оперативного извлечения средств из резервных фондов и быстрого направления на финансирование расходов (этот вопрос следует рассматривать в сочетании с описанной выше проблемой избыточной ликвидности бюджета);

– высокое качество оперативного финансового планирования – при возникновении определенных ситуаций, требующих дополнительных бюджетных средств, важно провести анализ последствий, оперативно и достоверно рассчитать потребность в ресурсах, которая будет обеспечиваться за счет резервов;

– предварительный, текущий и последующий контроль – контрольные мероприятия должны оценивать обоснованность запроса об использовании средств резервных фондов, правильность расчета запрашиваемых сумм, соблюдение принципа адресности, а также эффективность использования средств резервных фондов.

Проведенное в данном разделе исследование позволяет констатировать, что резервирование финансовых ресурсов в системе комплементарного бюджетного планирования по направлениям «резерв бюджета» – «резерв программы (проекта)» – «резерв учреждения» обеспечивает реализацию потенциала инновационных методов бюджетного планирования (программно-целевого планирования, партисипаторного бюджетирования) в сочетании с традиционными методами.

5.3 Концептуальные направления совершенствования бюджетного планирования в субъектах Федерации

Концептуальным вопросам развития бюджетного планирования в субъектах Федерации посвящены работы ряда российских ученых. Так, В. А. Свищевой предлагаются направления развития системы бюджетного планирования на региональном уровне и обосновывается необходимость разработки и внедрения Стандартов бюджетного планирования на региональном уровне [285, с. 69–71]. Е. В. Борови-

ковой предложена концепция разработки бюджетной стратегии в субъекте Федерации на примере Тульской области [37]. О. В. Малиновская и А. В. Бровкина исследуют негативные аспекты среднесрочного бюджетного планирования (на примере Санкт-Петербурга) [169]. Вопросам регионального бюджетного прогнозирования и планирования (на примере бюджета города Москвы) посвящена работа С. Ю. Попкова [251]. И. В. Сугарова рассматривает общие подходы к бюджетному планированию доходов и расходов [298; 300], на основе которых, в частности, раскрывает вопросы бюджетного планирования доходов на примере Республики Северная Осетия – Алания [298]. Н. В. Балихина, М. Е. Косов [16], И. Х. Дзанкисова [84] исследуют вопросы развития бюджетного планирования в контексте реформирования бюджетного процесса и перехода к программным принципам формирования бюджетов.

Как показали результаты исследования, представленные в предыдущих главах диссертационной работы, бюджетное планирование в субъектах Федерации с 1990-х годов эволюционировало от внутреннего, «закрытого» процесса деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, построенного на традиционных методах и, в определенной степени, предусматривавшего применение программно-целевого метода, к многоаспектному и многоплановому процессу комплементарного бюджетного планирования, предусматривающему программный принцип формирования бюджета, интегрированному в политику бюджетной открытости и включающему практику партисипаторного бюджетирования. Комплементарное бюджетное планирование предполагает комплексное применение традиционных и инновационных методов, а также конструктивное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с общественностью в целях отражения интересов населения в плановых бюджетных показателях при ограниченном объеме финансовых ресурсов.

Развитие бюджетного планирования в субъектах Федерации в формате комплементарного планирования, по мнению автора, неизбежно будет связано с необходимостью решения интегральных и частных проблем, характерных для современного этапа развития (рисунок 20).

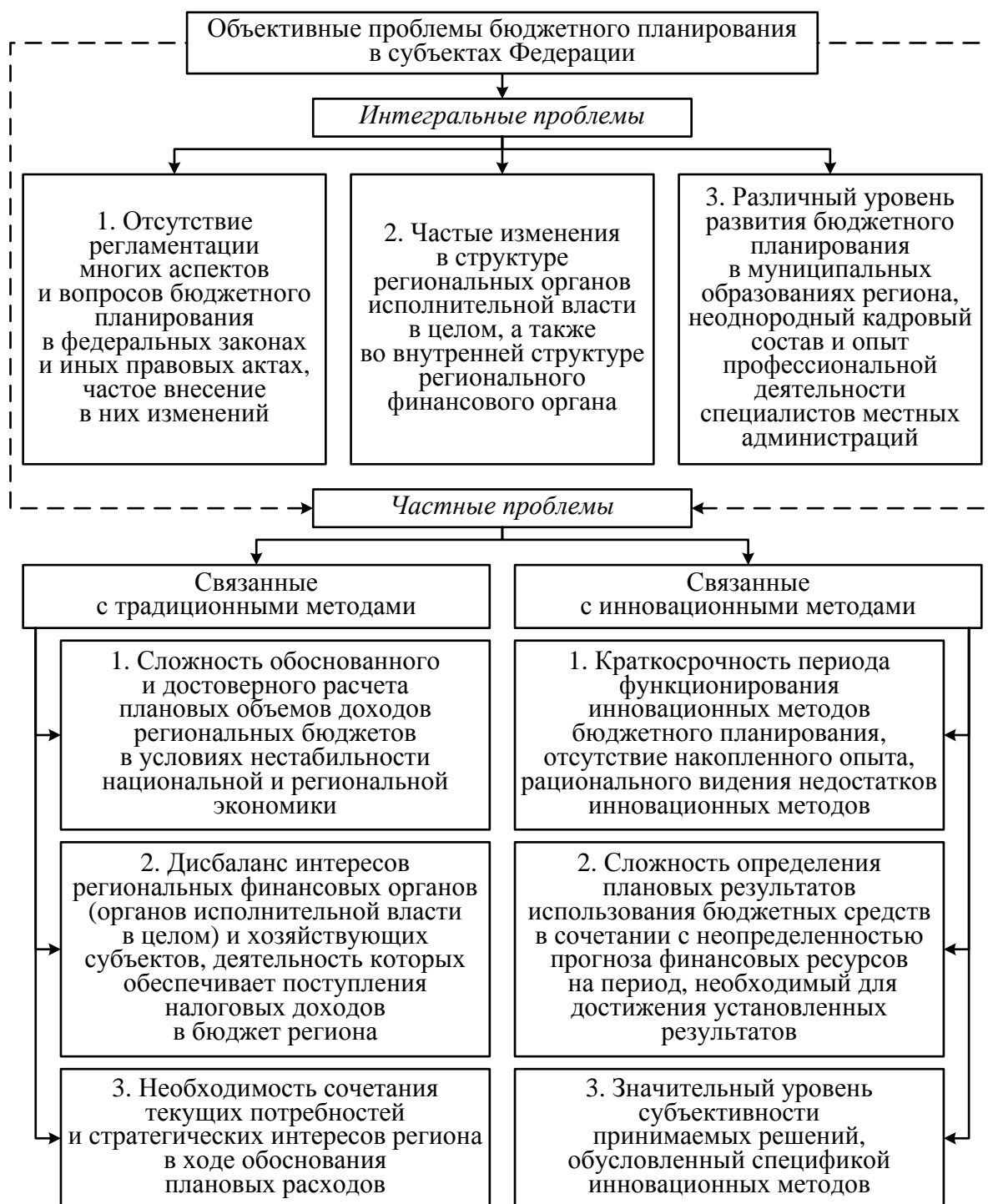


Рисунок 20 – Интегральные и частные проблемы бюджетного планирования в субъектах Федерации

Под интегральными проблемами понимаются проблемы, присущие бюджетному планированию как на основе традиционных, так и на основе инновационных методов; частными проблемами являются недостатки практики бюджетно-

го планирования, имеющие место только в отношении планирования на основе либо традиционных, либо инновационных методов.

Рассмотрим *интегральные проблемы бюджетного планирования* в субъектах Федерации и *концептуальные подходы к их решению*.

1. *Отсутствие регламентации многих аспектов и вопросов бюджетного планирования в федеральных законах и иных правовых актах, частое внесение в них изменений*. Несмотря на самостоятельность субъектов Федерации в рамках бюджетной системы РФ, существует достаточно острая потребность в четкой регламентации понятий, требований, процедур и иных элементов бюджетного планирования в общегосударственных правовых актах. Отсутствие такой регламентации обуславливает функционирование бюджетного планирования в регионах в условиях правовой неопределенности и невозможности соотнести собственные усилия региональных органов и институтов по развитию бюджетного планирования с позицией федеральных органов власти по этому вопросу.

С момента вступления в силу в 2000 г. Бюджетного кодекса РФ и до настоящего времени в главный документ бюджетной системы РФ были внесены существенные изменения и дополнения, сформировавшие важные правовые положения в области бюджетного планирования. В частности, было установлено требование о формировании региональных бюджетов на три года, зафиксирована необходимость разработки долгосрочных бюджетных прогнозов, определены положения, характеризующие государственные программы субъектов Федерации (ранее – долгосрочные целевые программы субъектов Федерации). Однако для полноценного развития бюджетного планирования в регионах с учетом задач, поставленных Президентом РФ и Правительством РФ (особенно в ситуации кризисных явлений в экономике), совершенствование правовой базы бюджетной деятельности на федеральном уровне должно быть продолжено.

В целом отметим, что Бюджетный кодекс РФ (который является по терминологии, применяемой в некоторых публикациях, «законом бюджетной системы» или «budget system law» [352]), должен выступать доминантой бюджетной реформы, регламентировать все вводимые в практику подходы и новации, не допускать

двойного толкования аспектов бюджетных отношений (в том числе в области бюджетного планирования). Для грамотной реализации стоящих перед страной задач реформирования бюджетной системы, бюджетного планирования также важно обеспечивать предсказуемость и обоснованность принятия соответствующих решений [301, с. 58].

2. Частые изменения в структуре региональных органов исполнительной власти в целом, а также во внутренней структуре регионального финансового органа. Развитие бюджетного планирования на основе преемственности и последовательности – наиболее предпочтительный вариант, при котором можно адаптироваться практически к любым изменениям и новациям. Дополнительные сложности в бюджетном планировании на региональном уровне возникают вследствие частых преобразований как в целом системы органов исполнительной власти субъекта Федерации (таких как ликвидация, создание, слияние министерств и ведомств, перераспределение функций между ними), так и структуры регионального финансового органа.

Признавая необходимость проведения подобных трансформаций, нужно обратить внимание на такие задачи, как сохранение кадрового потенциала министерств и ведомств, задействованных в процессе бюджетного планирования, проведение различных обучающих семинаров и курсов повышения квалификации, совместных встреч представителей преобразованных государственных органов и специалистов финансового органа. В этом случае проведенные преобразования в институтах власти позволят сохранить опыт и положительные результаты, достигнутые в ходе осуществления различных процедур бюджетного планирования.

Подчеркнем, что правительство субъекта Федерации должно обеспечить реализацию ответственных действий в процессе бюджетного планирования, которые позволят наиболее эффективно использовать ограниченные ресурсы регионального бюджета. Это тем более требует сохранения преемственности кадрового потенциала региональных институтов (органов) власти.

3. Различный уровень развития бюджетного планирования в муниципальных образованиях региона, неоднородный кадровый состав и опыт профессиональной

деятельности специалистов местных администраций. Взаимодействие региональных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления в процессе планирования регионального и местных бюджетов является традиционной практикой. Муниципалитеты представляют в региональные институты различные исходные данные, запросы, обоснования, связанные с предоставлением субсидий, выражают мнение по поводу замены части дотаций дополнительными нормативами по НДФЛ и т. п. В свою очередь, региональные органы власти адресуют муниципалитетам различные запросы, обращают к ним те или иные требования, организуют согласительные комиссии и пр.

Поскольку практически все действия должны быть выполнены с соблюдением установленных сроков, крайне важным условием успешного взаимодействия региональных и муниципальных субъектов является высокий профессиональный уровень специалистов местных администраций. Желательно также, чтобы во всех муниципальных образованиях региона уровень развития бюджетного планирования был однородным, чтобы обращения и запросы региональных органов выполнялись в установленные сроки и с нужной степенью детализации, обоснования.

Однако на практике в регионах РФ сложно рассчитывать на однородный кадровый состав местных администраций, уровень организации (развития) бюджетного планирования также не является одинаковым. Особенно сложная ситуация характерна для отдаленных, периферийных территорий (большинство из которых являются сельскими поселениями), как правило, дотационно зависимых от регионального бюджета. В таких муниципалитетах сложнее идут реформы, им не просто реагировать на возрастающие требования к качеству, содержанию, срокам реализации тех или иных процедур бюджетного планирования. Более высокими являются степень развития бюджетного планирования и кадровый уровень специалистов местных администраций в административных центрах субъектов Федерации и крупных городах.

Представим характеристику *частных проблем, присущих практике планирования на основе традиционных методов, и подходов к их решению.*

1. *Сложность обоснованного и достоверного расчета плановых объемов доходов региональных бюджетов в условиях нестабильности национальной и региональной экономики.* Безусловно, в процессе планирования крайне затруднительно получить плановые значения доходов и расходов, которые будут полностью соответствовать факту исполнения. Однако степень отклонения фактических показателей региональных бюджетов от первоначально утвержденного плана может быть достаточно заметной. Вследствие того, что первоначальные показатели бюджета спроектированы на базе одних параметров социально-экономических индикаторов, а фактически указанные индикаторы характеризуются иными значениями, в течение года принимается несколько законов субъекта Федерации о внесении изменений в закон о бюджете (последний раз это может быть сделано даже в четвертом квартале текущего года). Как отмечает А. И. Поварова, «низкое качество прогнозов основных бюджетных параметров, несовершенство межбюджетной политики нарушают ритмичность исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации» [248, с. 75]. Указанная проблема особенно актуальна для налоговых доходов бюджетов, в отношении которых крайне важно осуществлять «методологическое развитие инструментов оценки и учета риска» [298, с. 76]. В части неналоговых доходов качественное планирование должно быть основано, в частности, на так называемом «пообъектном планировании» [313, с. 152].

2. *Дисбаланс интересов региональных финансовых органов (органов исполнительной власти в целом) и хозяйствующих субъектов, деятельность которых обеспечивает поступления налоговых доходов в бюджет региона.* Любой бюджет, в том числе бюджет субъекта Федерации, концентрирует денежные потоки от сбора налогов, следовательно, финансовая деятельность субъектов экономики определяет объем доходной части бюджета. Современные методики оптимизации налоговых поступлений, применяемые предприятиями и организациями, приводят к снижению объемов поступлений налогов в региональные бюджеты и предопределяют недостаточные темпы роста доходов. Таким образом, возникает проблема, при которой в процессе планирования налоговых доходов регионального бюджета, основанном на официальной информации о текущем и прогнозном финансовом

положении хозяйствующих субъектов (прежде всего крупных плательщиков), формируются плановые показатели поступлений по налогам, которые оказываются недостижимыми на практике.

Интересы хозяйствующих субъектов, связанные с уменьшением налоговой нагрузки, безусловно, не являются нарушением каких-либо стандартов и требований, но они не позволяют при планировании доходов регионального бюджета рассчитывать на получение обоснованных значений по соответствующим налогам.

Решение проблемы дисбаланса интересов будет способствовать повышению качества бюджетного планирования в регионе. В дополнение к необходимости объективного учета текущего состояния и перспектив развития хозяйствующих субъектов региона (в процессе бюджетного планирования) отметим, что «формирование финансовой базы (бюджета. – Н. И.) обязано базироваться на научном прогнозе налогового потенциала, основанном на экономических реалиях, объективных экономических законах и принципах налогового федерализма» [6, с. 3].

3. Необходимость сочетания текущих потребностей и стратегических интересов региона в ходе обоснования плановых расходов. В процессе бюджетного планирования ведется обоснование объемов финансовых затрат, необходимых как для обеспечения текущего функционирования региональных органов власти, управления, учреждений, организаций, так и для финансирования реализации крупных проектов и программ. В большинстве случаев практически невозможно сделать однозначный выбор между этими двумя аспектами (сферами) приложения финансовых ресурсов регионального бюджета. В каждой конкретной ситуации проблема выбора должна решаться максимально взвешенно, с учетом различных по времени последствий принятия того или иного решения, а также при условии четкого обоснования необходимых затрат. Кроме того, «все бюджетные расходы следует оценивать с точки зрения их экономической отдачи (применяя прямой или косвенный расчет») [312, с. 18].

Принятие решения о долгосрочных приоритетах, а также степени учета текущих потребностей образования, здравоохранения, социальной, дорожной сферы, сферы жилищно-коммунального хозяйства и др. должно предшествовать

непосредственным действиям по обоснованию плановых объемов бюджетных ассигнований. В действительности многие решения принимаются с учетом политических обстоятельств, собственного понимания перспектив развития региона, которое формируется у руководства субъекта Федерации, органов законодательной власти, прочих государственных институтов и т. п., т. е. под воздействием факторов, которые должны быть определены до начала бюджетных расчетов.

Выбор в пользу того или иного направления или характера расходов может быть сделан и в процессе обоснования бюджетных ассигнований на уровне взаимодействия финансового органа и главных распорядителей средств региональных бюджетов. Это допустимо при наличии необходимых методик обоснования бюджетных ассигнований, соответствии тех или иных принимаемых решений срокам составления проекта бюджета, взаимном учете интересов сторон, баланса между объемом финансовых ресурсов и плановыми объемами бюджетных ассигнований.

В отношении *частных проблем, присущих практике планирования на основе инновационных методов*, необходимо отметить следующее.

1. *Краткосрочность периода функционирования инновационных методов бюджетного планирования, отсутствие накопленного опыта, рационального видения недостатков инновационных методов.* Данная проблема в первую очередь касается партисипаторного бюджетирования, хотя в определенной степени связана и с программно-целевым методом.

В отношении программно-целевого метода в последние несколько лет введено требование о связи со стратегическим планированием, об обязательном использовании проектного подхода (проектного метода). Указанные новации требуют соответствующего нормативного оформления и методического обеспечения. В настоящее время работа в данном направлении ведется, однако для формирования полноценной нормативно-правовой базы по всей совокупности новаций потребуется длительное время.

В отношении партисипаторного бюджетирования необходимо отметить следующее. Как было показано в главе 4, в различных регионах РФ практики партисипаторного бюджетирования внедряются в течение различных периодов вре-

мени, а в большинстве субъектов Федерации – только в последние 2–3 года. Это, в частности, связано с тем, что значительную роль в стимулировании развития партисипаторного бюджетирования играет федеральный уровень власти (без прямого федерального указания и появления государственной Программы развития инициативного бюджетирования для субъектов Федерации не было очевидным, что партисипаторное бюджетирование является одним из стратегических направлений развития бюджетного процесса в государстве).

Таким образом, для реального полноценного функционирования партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации требуется определенный временной период отработки лучших практик и налаживания взаимоотношений с муниципальными образованиями. Как было отмечено в главе 4, партисипаторное бюджетирование предполагает субсидирование субъектами Федерации лучших проектов, предложенных на муниципальном уровне. Эта деятельность требует соответствующего уровня бюджетной открытости в каждом субъекте Федерации, наличия эффективных каналов взаимодействия с населением. Одним из перспективных направлений партисипаторного бюджетирования является участие населения субъекта Федерации в отборе приоритетов / распределении части ресурсов непосредственно регионального бюджета.

2. Сложность определения плановых результатов использования бюджетных средств в сочетании с неопределенностью прогноза финансовых ресурсов на период, необходимый для достижения установленных результатов. Инновационные методы являются наиболее открытыми для контроля установленных плановых результатов использования бюджетных средств, поэтому все проблемы и ошибки, допущенные на стадии планирования результатов, являются наглядными и выступают в качестве объекта критики.

Сложность определения плановых результатов в рамках программно-целевого метода бюджетного планирования частично решается путем установления указанных результатов в масштабе всей страны в государственных программах Российской Федерации с последующей фиксацией аналогичных результатов в государственных программах субъектов Федерации. Это связано с решением задачи

эффективной реализации долгосрочных целей социально-экономического развития страны [99, с. 67]. Если же программа инициирована непосредственно самим субъектом Федерации, четкость и обоснованность установления плановых результатов использования бюджетных средств зависит только от органов власти данного региона.

При реализации практики партисипаторного бюджетирования плановые результаты использования бюджетных средств в проектах, инициированных муниципальными образованиями, определяются без прямого участия органов государственной власти субъектов Федерации, которые имеют возможность влияния на данные результаты только путем оценки проектов по системе установленных критериев отбора. Определение результатов осуществляется инициаторами проектов и не всегда основано на профессиональном опыте и знаниях. Для решения этой проблемы предусмотрены различные административные меры, в том числе создание региональных проектных центров.

3. Значительный уровень субъективности принимаемых решений, обусловленный спецификой инновационных методов. В отличие от, как правило, формализованной природы традиционных методов бюджетного планирования, инновационные методы базируются на отборе приоритетов, оценке конкурентных преимуществ государственных программ субъектов Федерации / проектов партисипаторного бюджетирования, экспертном определении плановых результатов использования бюджетных средств и других процедурах, связанных с субъективностью принимаемых решений. Данная проблема обусловлена трансформацией бюджетного планирования от традиционного к комплементарному.

Субъективность принимаемых решений особенно высока в партисипаторном бюджетировании, поскольку данный инновационный метод предполагает наиболее существенную диверсификацию экономических агентов, участвующих в процессе планирования (вовлечение населения и иных субъектов, не входящих в структуры органов государственной власти субъектов Федерации). В области программно-целевого планирования субъективность связана с отбором направлений, претенду-

ющих на разработку государственной программы (проекта в составе программы), с определением плановых результатов использования бюджетных средств и пр.

Не касаясь преимуществ субъективности в отношении инновационных методов, отметим, что любые субъективные решения должны находиться в определенных рамках (регламентированных четкими критериями), а предложенные варианты следует размещать для общественного обсуждения в соответствии с требованием открытости. Отсутствие подобной практики приводит к волюнтаризму в принимаемых решениях, что предопределяет низкое качество плановых результатов использования бюджетных средств, отсутствие доверия со стороны населения к социально-экономической политике субъектов Федерации.

Развитие комплементарного бюджетного планирования в различных субъектах Федерации предполагает постоянный анализ ситуации, контроль результативности осуществляемых преобразований и определение этапов дальнейшего реформирования с учетом выявляемых недостатков. Для осуществления данной работы автором предлагается *концептуальная схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования*, в которой диагностика построена на оценке состояния бюджетного планирования исходя из существующей практики (с позиции как традиционных, так и инновационных методов), а также с учетом перспективных тенденций развития (рисунок 21). Принципиальной особенностью данной схемы является то, что она может быть применена в отношении всех субъектов Федерации высшим финансовым органом страны – Минфином России, но также должна быть использована субъектами Федерации для самодиагностики состояния комплементарного бюджетного планирования.

Диагностика состояния комплементарного бюджетного планирования в рамках действующей практики включает реализуемые в настоящее время Минфином России направления оценки качества управления региональными финансами и состояния инициативного (партисипаторного) бюджетирования в субъектах Федерации.



Рисунок 21 – Концептуальная схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации

Отметим, что наибольшее развитие к настоящему времени получила оценка соответствия бюджетного процесса в субъектах Федерации бюджетному законодательству РФ, оценка степени отклонения фактических показателей бюджетов от плановых значений (традиционные методы планирования), а также оценка удельного веса программных расходов (инновационные методы). Наибольшие усилия следует сосредоточить на оценке степени применения методических рекомендаций Минфина России в бюджетном планировании субъектов Федерации и бюджетном процессе в целом, а также на создании системы сбора и оценки информации о параметрах развития инициативного (партисипаторного) бюджетирования.

Важно отметить, что предлагаемая схема включает совокупность блоков диагностики с учетом перспективных направлений развития бюджетного планирования, обусловленных принятием в январе 2019 г. Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. [214].

В соответствии с данной Концепцией в бюджетное планирование субъектов Федерации – а следовательно, в систему диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования – будут внедрены достаточно весомые новации, среди которых важнейшими являются следующие:

1) применение в бюджетном планировании субъектов Федерации, в которых имеет место зависимость доходной части бюджета от конъюнктурных доходов (по аналогии с нефтегазовыми доходами федерального бюджета), так называемых «бюджетных правил» или методических решений, позволяющих нивелировать влияние колебаний цен на мировых рынках на внутренние экономические условия, а следовательно, на показатели доходов бюджетов субъектов Федерации и бюджетов муниципальных образований; практика «бюджетных правил» зарекомендовала себя в бюджетном процессе на федеральном уровне как ключевой механизм обеспечения сбалансированности и устойчивости федерального бюджета;

2) введение на законодательном уровне понятия «налоговые расходы» и закрепление необходимости их оценки; «под налоговыми расходами понимаются выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по

налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики, не относящимися к государственным (муниципальным) программам» [214, разд. V, с. 13];

3) регулярное составление обзоров бюджетных расходов, под которыми понимается «систематический анализ базовых (постоянных) расходов бюджета, направленный на определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств, выбор и практическую реализацию наиболее приемлемого из них» [214, разд. III, с. 7]. В соответствии с общим смыслом данной новации бюджетные обзоры будут обеспечивать повышение эффективности расходов бюджетов, построение приоритетов расходов с учетом целей государственной социально-экономической политики.

По мнению автора, первые две новации из представленного перечня следует соотносить с традиционными методами бюджетного планирования, а задачу по внедрению обзоров бюджетных расходов – как с традиционными, так и с инновационными методами бюджетного планирования, поскольку современный формат бюджетного планирования построен на применении программно-целевого метода и предполагает планирование финансовых ресурсов субъектов Федерации, в том числе на проекты партисипаторного бюджетирования (наряду с традиционным нормативным планированием расходов).

Несмотря на то что конкретные временные сроки и механизмы внедрения описанных новаций в бюджетный процесс субъектов Федерации не определены к настоящему времени, безусловно, предложенные решения окажут самое непосредственное влияние на комплементарное бюджетное планирование в субъектах Федерации; поэтому органами государственной власти должна проводиться работа по подготовке к практическому внедрению «бюджетных правил», оценки «налоговых расходов» и составления «бюджетных обзоров», а уровень внедрения новаций должен являться блоком концептуальной схемы диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования.

Помимо вышеперечисленных аспектов, подлежащих включению в схему диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в субъектах Федерации в соответствии с перспективными тенденциями развития бюджетного планирования, в качестве важных блоков данной схемы – также на перспективу – следует рассматривать оценку удельного веса проектной составляющей в структуре программных расходов и оценку применяемых в субъектах Федерации собственных инновационных подходов по активизации населения для вовлечения в бюджетный процесс.

Проектная составляющая государственных программ будет иметь «ключевое значение в достижении обозначенных Президентом Российской Федерации целей» [214, разд. IV, с. 13]. Несмотря на то что в настоящее время на уровне субъектов Федерации не сформирована система отчетности по показателям удельного веса проектных расходов в составе государственных программ, внедрение проектного подхода имеет место во всех регионах и будет продолжаться в дальнейшем. В связи с тем что ставится задача абсолютизации проектной составляющей государственных программ, проектные расходы должны формироваться максимально корректно с учетом специфики проектного подхода, а диагностика удельного веса проектной составляющей должна дополнять общие выводы по результатам диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в целом.

Диагностика в части применяемых субъектами Федерации собственных инновационных подходов по активизации населения для вовлечения в бюджетный процесс обусловлена содержанием Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации [257, с. 10] и, как и большинство блоков диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в рамках перспективных тенденций (за исключением оценки удельного веса проектной составляющей расходов бюджетов), характеризуется отсутствием конкретных цифровых параметров, подлежащих расчету. Это связано с тем, что в задачи бюджетного планирования в субъектах Федерации не должно входить административное закрепление какого-либо конкретного количества собственных инновационных подходов, способствующих повышению заинтересованности граждан в участии в бюджетном

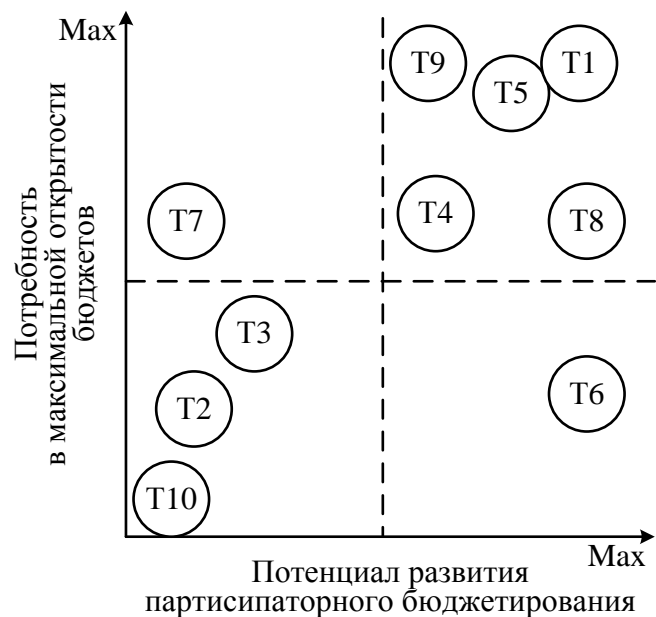
процессе инициативными предложениями, личными средствами или личным участием (так как подобное административное закрепление способно нивелировать положительные эффекты партисипаторного (инициативного) бюджетирования и свести развитие указанной практики к созданию положительных отчетов «на бумаге»).

В качестве концептуального направления совершенствования комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации в контексте открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования, по мнению автора, также необходимо рассматривать *учет принципа территориальной сегментации при измерении потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов* (рисунок 22).

Принцип территориальной сегментации предполагает выделение на территории каждого субъекта Федерации групп муниципальных образований, которые характеризуются различным потенциалом партисипаторного бюджетирования и потребностью в обеспечении максимального уровня открытости бюджетов.

Наиболее высокий потенциал развития партисипаторного бюджетирования и одновременно максимальная потребность в открытости бюджетов характерна для муниципальных образований следующих групп: «столица субъекта Федерации» (Т1) и «муниципальные образования с преобладанием в структуре населения молодежи» (Т9). Это связано с тем, что партисипаторное бюджетирование является современным трендом развития в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, предполагающим использование современных компьютерных технологий, что наиболее широко распространено в крупных городах и среди потенциальных заинтересованных лиц, имеющих навык использования данных технологий. Открытость бюджетов также обеспечивается в основном путем использования сети Интернет, уровень развития которой максимален в крупных муниципалитетах. Кроме того, в столице субъекта Федерации, как правило, расположены учреждения высшего образования, являющиеся местом сосредоточения активной молодежи, что положительно влияет на востребованность новаций в целом и в бюджетной сфере в частности, а также обеспечивает практическую реализацию данных новаций.

- T1 – столица субъекта Федерации
- T2 – отдаленные муниципальные образования
- T3 – муниципальные образования с неблагоприятной экономической ситуацией и высоким уровнем безработицы
- T4 – муниципальные образования с неблагоприятной экологической ситуацией
- T5 – муниципальные образования, в которых реализуются крупные инвестиционные проекты стратегического значения
- T6 – муниципальные образования, в которых компактно проживает население, относящееся к национальным сообществам и (или) религиозным конфессиям



- T7 – муниципальные образования, в которых расположены учреждения уголовно-исполнительной системы
- T8 – муниципальные образования с преобладанием в структуре населения граждан пожилого возраста
- T9 – муниципальные образования с преобладанием в структуре населения молодежи
- T10 – муниципальные образования со значительным миграционным притоком

Рисунок 22 – Потенциал партисипаторного бюджетирования и потребность в максимальной открытости бюджетов в субъекте Федерации с учетом принципа территориальной сегментации

Практически аналогичный потенциал развития партисипаторного бюджетирования характерен, по мнению автора, для муниципальных образований с преобладанием в структуре населения граждан пожилого возраста (Т8); при этом в силу объективных причин востребованность современного формата открытости бюджетов для муниципалитетов данной группы является более низкой.

Привлечение граждан к участию в бюджетном процессе может быть организовано на более благоприятной платформе в муниципальных образованиях, где реализуются крупные инвестиционные проекты (Т5), поскольку в этой ситуации заметны положительные экономические изменения и усилия органов власти и управления по решению существующих экономических проблем. В этих условиях представляется более перспективным мобилизовать усилия граждан. При этом в таких муниципалитетах можно также говорить о высокой потребности в максимальной открытости бюджетов, поскольку для населения важно понимать, какой объем финансовых затрат направляется в те или иные области (чтобы оценить важность усилий со стороны жителей и реальность решения актуальных проблем).

По мнению автора, при соответствующей организации работы с населением представляется возможным успешная реализация практик партисипаторного бюджетирования в муниципальных образованиях, в которых компактно проживают представители национальных сообществ и (или) религиозных конфессий (Т6). Как правило, данные группы жителей объединены более серьезным фундаментом, чем просто проживание на одной территории, поэтому при соответствующем решении руководителей сообществ/конфессий реализация партисипаторного бюджетирования в формате реализации конкретных проектов имеет наибольшие перспективы. Отметим, что в данном случае не играет особой роли уровень открытости бюджетов, поскольку общее решение жителей напрямую зависит от позиции руководителей сообществ/конфессий, а не от уровня представления бюджетных данных в открытых источниках.

Возможность реализации потенциала партисипаторного бюджетирования в муниципальных образованиях с неблагоприятной экологической ситуацией (Т4), по мнению автора, является более низкой, чем в вышеперечисленных случаях, но

тем не менее имеется. При наличии острой проблемы и заметных усилиях органов власти и управления по ее решению граждане могут оказать активное содействие в этом плане с позиции как финансового, так и личного трудового участия. При этом уровень открытости бюджетных данных не играет значительной роли. Следует отметить, что негативным вариантом в муниципальных образованиях данной группы может стать полное игнорирование населением любой активности органов власти и управления по инициированию практик партисипаторного бюджетирования ввиду того, что существующая проблема территории является слишком серьезной для содействия со стороны жителей в ее решении.

Потенциал партисипаторного бюджетирования в муниципальных образованиях, которые относятся к категории отдаленных (Т2), которые характеризуются неблагоприятной экономической ситуацией и высоким уровнем безработицы (Т3), наличием учреждений уголовно-исполнительной системы (Т7) или значительным миграционным потоком (Т10), можно, по мнению автора, оценивать как достаточно невысокий. Рассматривая каждый из данных факторов в отдельности, следует подчеркнуть, что он формирует определенную пассивность населения и неуверенность в благоприятных изменениях, что предопределяет низкую готовность к проявлению инициативы и предоставлению собственных финансовых ресурсов для содействия изменению ситуации. Следовательно, для реализации программ партисипаторного бюджетирования необходимо предпринимать более существенные усилия. С другой стороны, в муниципалитетах данных групп, по мнению автора, потребность в максимальной открытости бюджетов не является одинаковой. Наиболее высок ее уровень в муниципалитетах с неблагоприятной экономической ситуацией и высоким уровнем безработицы, а также в тех, где есть учреждения уголовно-исполнительной системы. По мнению автора, это обусловлено тем, что при прочих равных условиях наблюдается стремление граждан к пониманию происходящего на территории с целью определения собственных перспектив проживания на ней в дальнейшем.

Учет принципа территориальной сегментации позволит разработать и реализовать комплекс мер по развитию партисипаторного бюджетирования в контексте

особенностей соответствующих групп муниципальных образований, оптимизировать затраты и обеспечить предсказуемость результатов. При этом важно правильно учитывать особенности и возможность пересечения характеристик соответствующих сегментов в одном и том же муниципальном образовании, а также разную степень их проявления. Это обуславливает существенные отличия потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов по сравнению со стандартной оценкой, определенной на основании наиболее существенной характеристики территории.

Совершенствование комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации должно предполагать определенную совокупность управленческих воздействий. *Для управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации предлагается авторская алгоритмическая модель* (рисунок 23), представленная в виде блок-схемы (в современной экономической науке построение алгоритмов в виде блок-схем получило достаточно широкое развитие для анализа и проектирования перспективного развития широкого спектра процессов, что отражено в ряде исследований [51; 68; 94; 104]). Блок-схема является результатом построения алгоритма; при этом «фактически, метод построения блок-схемы является выраженным структурным моделированием» [261, с. 37] (что позволяет использовать понятия «алгоритмическое моделирование» и «алгоритмическое структурное моделирование» в качестве синонимов).

Управление комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации может быть органично встроено в более общую систему бюджетного менеджмента, предложенную Е. А. Ермаковой. Данная система включает бухгалтерский подход (управление активами и пассивами бюджета), а также потоковый подход (управление бюджетными потоками через расходы и доходы бюджета) [95].

Предлагаемая алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации логично связана с рассмотренной ранее концептуальной схемой диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в части действующей практики бюджетного планирования.

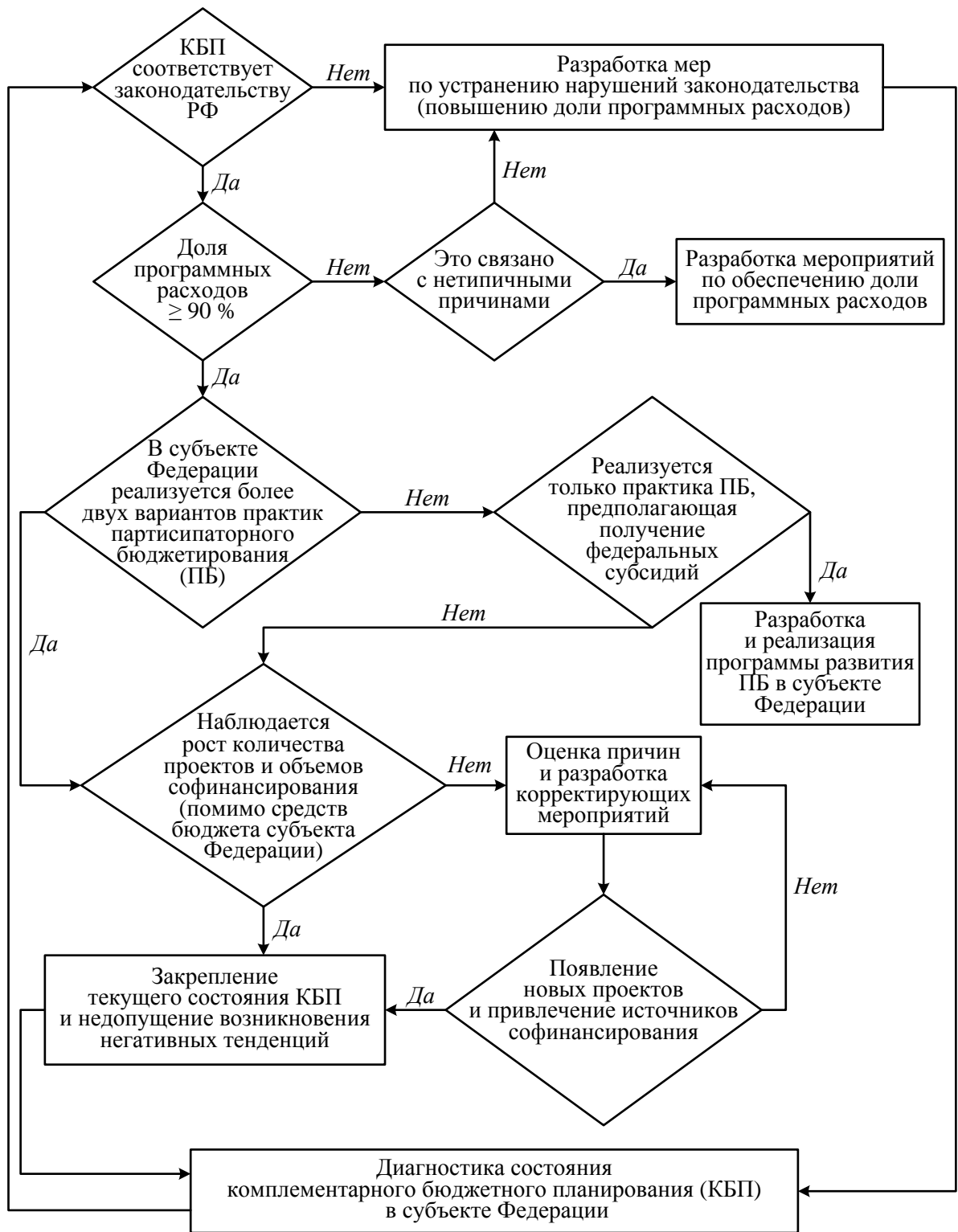


Рисунок 23 – Алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации

Алгоритм управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации представляет собой совокупность действий, расположенных в ло-

гической последовательности и позволяющих выявлять и устранять проблемы в функционировании основных составляющих бюджетного планирования.

Наиболее благоприятной ситуацией, выявляемой в ходе диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации, является его полное соответствие законодательству РФ и высокая доля программных расходов в бюджете (превышающая 90 %). Это свидетельствует о высоком качестве управления региональными финансами, правильном использовании методических рекомендаций Минфина России, учете стратегических доминант развития инновационных методов бюджетного планирования.

В этом случае следующим этапом процесса управления является определение количества вариантов практик партисипаторного (инициативного) бюджетирования, реализуемых в субъекте Федерации; если указанное количество составляет более двух, можно утверждать, что развитие партисипаторного (инициативного) бюджетирования находится на высоком уровне и не ограничивается вариантом, связанным с возможностью получения федеральных субсидий. При выявлении роста количества проектов, реализуемых в рамках партисипаторного (инициативного) бюджетирования, а также увеличения объемов средств софинансирования (кроме ресурсов бюджета субъекта Федерации), управленческим ориентиром должно стать закрепление текущего состояния комплементарного бюджетного планирования и недопущение возникновения негативных тенденций.

В случае выявления каких-либо нарушений бюджетного или налогового законодательства РФ при диагностике состояния комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации принципиальным управленческим действием должно стать устранение указанных нарушений. Одновременно проводится оценка доли программных расходов в бюджете субъекта Федерации. В связи с тем что в бюджетном законодательстве РФ не установлена минимальная доля программных расходов в бюджете определенного уровня, в случае диагностики доли программных расходов на уровне менее 90 % необходимо провести анализ и определить причины, обусловившие данную ситуацию. Если причины могут быть оценены как нетипичные (возникшие в конкретный период ввиду объективных факто-

ров, имевших непредвиденный характер, и не отражающие низкий уровень управления региональными финансами и качества бюджетного планирования), в субъекте Федерации должна быть разработана комплексная программа действий, направленная на повышение доли программных расходов в контексте общегосударственных задач повышения эффективности бюджетных расходов и качества управления финансами. Если же недостаточно высокая доля программных расходов является отражением низкой управленческой дисциплины в сфере региональных финансов субъекта Федерации, т. е. обусловлена типичными, стандартными причинами, то мероприятия по увеличению доли программных расходов следует рассматривать в комплексе с мероприятиями по устранению нарушений бюджетного и налогового законодательства РФ.

При положительной оценке соответствия бюджетному и налоговому законодательству и высокой доле программных расходов (превышающей 90 %) основное внимание необходимо уделить выявлению причин ограниченного числа применяемых практик партисипаторного (инициативного) бюджетирования. Если в субъекте Федерации реализуется только вариант, предполагающий получение федеральных субсидий, это свидетельствует о недостаточности усилий органов государственной власти и местного самоуправления по активизации населения для вовлечения в бюджетный процесс, об отсутствии перспектив применения иных инновационных подходов для развития партисипаторного (инициативного) бюджетирования. В этом случае рекомендуется выделить совокупность мероприятий по изменению ситуации в отдельную региональную программу развития партисипаторного (инициативного) бюджетирования с определением ответственного органа государственной власти субъекта Федерации и установлением соответствующих целевых индикаторов.

Если же применяемые практики партисипаторного (инициативного) бюджетирования в субъекте Федерации, помимо программы, связанной с получением федеральных субсидий, включают хотя бы еще один вариант (общее количество равно двум), то, как уже было отмечено ранее, проводится оценка динамики количества реализуемых проектов и объемов привлекаемых средств софинансиро-

вания. При положительной динамике также следует обеспечить закрепление достигнутого результата и исключение вероятных негативных отклонений.

Управление комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации в том случае, когда не наблюдается рост числа проектов, реализуемых в рамках партисипаторного (инициативного) бюджетирования, по мнению автора, следует построить на оценке причин сложившейся ситуации и разработке корректирующих мероприятий. При этом при достижении положительного результата в виде новых проектов и привлечения источников софинансирования управленческие усилия сосредотачиваются на недопущении возникновения негативных тенденций. Если же корректирующие мероприятия на фоне незначительного количества реализуемых проектов и (или) низкой доли софинансирования не дают положительного эффекта, необходимо проведение повторной диагностики, возможно, углубленного анализа с привлечением широкого круга специалистов, с тем чтобы разработанные на этой основе корректирующие мероприятия второго этапа позволили добиться реального изменения ситуации.

Необходимо отметить, что алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации не предполагает в том или ином виде окончания процесса, поскольку бюджетное планирование является неотъемлемым элементом деятельности органов государственной власти в субъекте Федерации и при любом уровне организации должно реализовываться в постоянном режиме.

Подведем итоги проведенного исследования перспектив развития бюджетного планирования в субъектах Федерации в целях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования, зафиксируем следующие полученные научные результаты:

– выделены стратегические доминанты развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации в контексте влияния государства на цели развития территорий;

– разработана авторская совокупность видов финансовых резервов, формирование которых будет способствовать повышению качества комплементарного бюджетного планирования;

– предложена и обоснована концептуальная схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации (в рамках действующей практики и с учетом перспективных тенденций развития);

– обоснована необходимость учета принципа территориальной сегментации при измерении потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов на основе группировки муниципальных образований в субъекте Федерации по определенным территориальным сегментам;

– разработана авторская алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведения исследования автором сделаны следующие выводы.

1. Разработан научный подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации, основанный на сочетании положений теории государственного бюджета о плановости бюджета как его неотъемлемой характеристике, которая в процессе эволюции как сохраняется в традиционной форме, так и обогащается новыми элементами; существенных положений концепции бюджетирования, ориентированного на результат, как теоретической платформы исследования бюджетного планирования, положений теории открытого государства, обосновывающих прозрачность в бюджетной сфере как предпосылку развития инновационных подходов в бюджетном планировании; дополнена теоретическая база современных исследований бюджетирования, ориентированного на результат: структурированы действия субъектов (институтов) на различных стадиях бюджетного процесса, предложена авторская характеристика краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных результатов использования бюджетных средств, уточнены мотивированные и немотивированные причины недостижения плановых результатов использования бюджетных средств, выделены и охарактеризованы виды конкуренции в рамках бюджетирования, ориентированного на результат; в рамках общей идеологии открытости государства обоснованы положения, регламентирующие специфику прозрачности в бюджетной сфере и интеграции партисипаторного бюджетирования в политику бюджетной открытости с соответствующей корректировкой процедур бюджетного планирования.

Систематизация научных воззрений ученых дореволюционного, советского и современного этапов развития финансовой науки позволила сформулировать и доказать вывод о том, что плановый характер бюджета или плановость бюджета не относились к числу дискуссионных вопросов. Плановость рассматривается как неотъемлемая характеристика бюджета, которая в процессе эволюции как сохра-

няется в традиционной форме, так и обогащается новыми элементами. Плановость является характеристикой, имманентно присущей бюджету, сохраняющей традиционные и приобретающей новые черты на протяжении всех этапов эволюции, что является ключевой детерминацией для теоретико-методологического обоснования бюджетного планирования.

В качестве компонента *теоретической* платформы исследования бюджетного планирования автором была использована концепция бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), существенные положения которой были дополнены авторскими разработками. Совокупность (структура) действий участников бюджетного процесса в соответствии с идеологией БОР, разработанная и обоснованная автором, охватывает все стадии бюджетного процесса, в том числе, стадию составления проектов бюджетов (бюджетное планирование). Планирование бюджетов с учетом требований бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает применение различных по времени результатов использования бюджетных средств, авторская характеристика которых представлена в диссертационном исследовании. На основе авторской группировки причин недостижения плановых результатов подтверждена возможность проявления объективных предпосылок отклонений фактически достигнутых результатов от ранее запланированных показателей. Теоретическое содержание концепции бюджетирования, ориентированного на результат, также было дополнено разработанными и описанными в диссертационном исследовании видами конкуренции: между приоритетами социально-экономического развития (программами), между различными услугами, которые могут быть оказаны за счет бюджетных средств, между учреждениями, оказывающими одни и те же услуги, подрядчиками, поставщиками, между способами достижения результата в рамках одной программы или внутри одного учреждения.

В диссертационном исследовании были рассмотрены концепции открытого государства и прозрачности в бюджетной сфере как *теоретический* фундамент инновационных методов в бюджетном планировании, автором было отмечено, что прозрачность в бюджетной сфере следует считать одной из составляющих функ-

ционирования открытого государства. В связи с тем что стремление к прозрачности в бюджетной сфере в современных условиях является важнейшей частью государственной политики правительств многих стран мира, в финансовой науке и практике сформировалось понятие «открытый бюджет» («открытость бюджета»); при этом одним из наиболее действенных инструментов вовлечения граждан в бюджетную деятельность органов государственной власти в рамках бюджетной открытости является практика партисипаторного бюджетирования.

Интеграция партисипаторного бюджетирования в политику бюджетной открытости рассматривается как один из ключевых трендов развития партисипаторного бюджетирования на современном этапе. В качестве одного из направлений (практик) партисипаторного бюджетирования, по мнению автора, следует рассматривать участие граждан в определении плановых результатов использования бюджетных средств и контроле за их достижением. В диссертационном исследовании представлены факторы, определяющие необходимость участия населения в определении плановых результатов использования бюджетных средств и контроле за их достижением, раскрыты положительные бюджетные и внебюджетные эффекты, а также существенные проблемы (ограничения), связанные с практикой участия граждан в данном процессе.

2. Сформулированы научно-теоретические положения бюджетного планирования в субъекте Федерации: введено в научный оборот понятие «комплементарное бюджетное планирование», под которым понимается процесс расчета и обоснования плановых показателей бюджетов различных уровней, обусловленный встроенностью бюджетов в стратегические планы и программы (что предопределяет необходимость отражения в бюджетах ожидаемых результатов социально-экономического развития), базирующийся на комплексном применении традиционных и инновационных методов, предполагающий конструктивное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с общественностью в целях отражения интересов населения в плановых бюджетных показателях при ограниченном объеме финансовых ресурсов; выделены модули комплементарного бюджетного

планирования (методология, субъекты/институты, технологии передачи данных во внешнюю среду); предложена и раскрыта оригинальная совокупность признаков комплементарного бюджетного планирования, включающая общие и частные признаки, позволяющие обосновать специфику комплементарного планирования в системе бюджетного планирования в целом; сформулированы и охарактеризованы аспекты комплементарного бюджетного планирования (деятельностный, планово-прогнозный, балансовый, технологический), раскрыто его содержание через призму бюджетного перераспределения, что, в отличие от уже имеющихся подходов, позволило уточнить содержание организационных и финансовых государственных решений, оказывающих влияние на бюджетное планирование в субъектах Федерации и представить их авторскую трактовку.

Анализ теоретических положений, посвященных сущности бюджетного планирования (представленных в работах исследователей советского периода и современных ученых), проведенный в диссертационном исследовании, позволил выявить проблему недостаточной идентификации сущности указанного понятия в условиях преобладания идеологии результатного бюджетирования в сочетании с развитием практики открытости государства и прозрачности в бюджетной сфере. В связи с этим автором было сформулировано и введено в научный оборот понятие «комплементарное бюджетное планирование», в котором особый акцент сделан на обусловленности бюджетного планирования встроенностью бюджетов в стратегические планы и программы, а также на важности применения в процессе планирования традиционных и инновационных методов с учетом необходимости конструктивного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с населением.

В диссертационном исследовании сформулирована и охарактеризована авторская совокупность признаков комплементарного бюджетного планирования, включающая общие признаки, присущие бюджетному планированию в целом (правовая регламентация, информационная зависимость, временная ограниченность (определенность), межведомственный (субъектный) характер, субъективный

характер), а также частные (специфические) признаки, присущие только комплементарному бюджетному планированию (сочетание и взаимодополнение традиционных и инновационных методов бюджетного планирования, диверсификация экономических агентов, участвующих в процессе бюджетного планирования). Предложенная совокупность признаков позволяет обоснованно идентифицировать сущность комплементарного бюджетного планирования.

В рамках развития научно-теоретических положений комплементарного бюджетного планирования автором предлагается рассматривать его в нескольких аспектах: как вид деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (деятельностный аспект), как инструмент формализации текущих потребностей и стратегических приоритетов (планово-прогнозный аспект), как способ баланса интересов субъектов различных уровней (балансовый аспект), как технологию защиты от вероятных негативных воздействий (технологический аспект). Следует подчеркнуть особую роль планово-прогнозного аспекта (в соответствии с которым комплементарное бюджетное планирование функционирует как инструмент формализации текущих потребностей и стратегических приоритетов), а также балансового аспекта (который предполагает, что бюджетное планирование выступает как способ баланса интересов субъектов разных уровней).

В диссертационном исследовании подчеркивается, что бюджетное планирование в субъектах Федерации встроено в систему перераспределительных отношений; при этом комплементарное бюджетное планирование позволяет в максимальной степени содействовать достижению целей и задач перераспределительного процесса. По мнению автора, бюджетное перераспределение в субъекте Федерации (как и на уровне государства в целом) представлено такими видами, как межвидовое бюджетное перераспределение; межтерриториальное бюджетное перераспределение; бюджетное перераспределение между категориями населения.

Принципиальную значимость в бюджетном планировании в субъектах Федерации имеет совокупность государственных решений, которая, по мнению автора, включает организационные и финансовые решения. Под организационными решениями в диссертационном исследовании понимаются решения, определяю-

щие общие требования, рамки, форматы, подходы, принципы, которые должны быть учтены в процессе бюджетного планирования. Финансовые решения напрямую влияют на величину доходов бюджетов субъектов Федерации в рамках общих направлений бюджетной политики государства, а также обуславливают изменения планового объема расходов. В диссертационном исследовании дана характеристика следующих видов финансовых решений государства:

- решения, связанные с нормативами отчислений по федеральным налогам в бюджеты субъектов Федерации;
- решения, связанные с предоставлением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации;
- решения по предоставлению бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации;
- решения в части установления льгот по региональным налогам.

3. Обоснована сущность комплементарной методологии бюджетного планирования (основанной на сочетании системной, эволюционной и результатной методологии) и доказана возможность ее применения к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации; предложен авторский методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации, базирующийся, в отличие от уже имеющихся, на сочетании эволюционно-системного, системно-институционального и результатно-компаративного подходов, что позволило обосновать разделение субъектов бюджетного планирования как компонента деятельности органов государственной власти на региональном уровне на субъектов прямого и косвенного участия, раскрыть направления деятельности каждой группы субъектов, предложить оригинальную трактовку направлений деятельности регионального финансового органа в рамках комплексной характеристики институциональной (субъектной) составляющей бюджетного планирования, разработать оригинальную совокупность вариантов информационного взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов.

Предложенная и обоснованная в диссертационном исследовании комплементарная методология бюджетного планирования в субъектах Федерации базируется на объединении и взаимном дополнении положений системной методологии, эволюционной методологии и результатной методологии.

Возможность применения системной методологии к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации обусловлена тем, что, с одной стороны, бюджетное планирование является элементом двух систем (бюджетного процесса в субъекте Федерации и общегосударственных решений в области планирования бюджетов различных уровней), с другой стороны, образует совокупность (систему) взаимосвязанных элементов. В рамках эволюционной методологии бюджетное планирование в субъекте Федерации рассматривается как система, развивающаяся во времени под действием совокупности факторов, трансформируясь от внутреннего процесса деятельности органов власти и управления к процессу, встроенному в систему стратегического планирования регионального развития и предусматривающему активное участие населения. Результатная методология позволяет трактовать бюджетное планирование в субъекте Федерации как совокупность принципов и способов организации и построения практической деятельности, предполагающую установление и финансовое обоснование плановых результатов использования бюджетных средств, при котором в качестве базиса выступают ожидаемые социально-экономические результаты развития субъекта Федерации, а в качестве дополнительно учитываемого фактора – мнение населения.

В диссертационной работе обоснован и описан комплементарный методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации, построенный на взаимосвязанном и взаимодополняющем использовании эволюционно-системного, системно-институционального и результатно-компаративного методических подходов и базирующийся на комплементарной методологии бюджетного планирования. Согласованное применение эволюционно-системного, системно-институционального и результатно-компаративного методических подходов позволило провести комплексное исследование эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации и подтвердить гипотезу об эволюции бюджетного

планирования от традиционного к комплементарному (для которой характерно сохранение традиционных форм с включением в бюджетный процесс инновационных форм бюджетирования, предполагающих диверсификацию экономических агентов, участвующих в процессе бюджетного планирования).

Для обоснования институционального оформления бюджетного планирования в субъектах Федерации как компонента деятельности органов государственной власти автором был использован признак «характер участия», в соответствии с которым было обосновано разделение участников бюджетного планирования на субъектов косвенного и прямого участия.

Косвенное участие в бюджетном планировании на региональном уровне принимают две группы субъектов: субъекты (институты) федерального уровня, особенностью деятельности которых является системообразующий, регламентирующий характер, и отдельные субъекты (институты) регионального уровня, не связанные исключительно со сферой финансовых отношений. Прямое (непосредственное) участие в бюджетном планировании является сферой деятельности исключительно субъектов (институтов) регионального уровня, центральное место среди которых занимает финансовый орган региона. В диссертационном исследовании были предложены и раскрыты следующие направления деятельности регионального финансового органа на стадии бюджетного планирования: организационно-регламентирующее направление, расчетно-аналитическое направление, экспертно-контрольное направление.

В рамках исследования институциональной составляющей бюджетного планирования в субъектах Федерации автором была обоснована и раскрыта совокупность вариантов информационного взаимодействия финансовых и налоговых органов.

4. Идентифицированы и охарактеризованы этапы эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации в разрезе методов планирования доходов бюджетов, нормативного планирования расходов и планирования межбюджетных трансфертов на основе эволюционно-системного и системно-институционального методических подходов, что поз-

волило выявить ключевые тенденции в процессе трансформации методических основ бюджетного планирования в рамках традиционных методов; обоснована инновационность программно-целевого метода бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования на основе имманентно присущих особенностей, связанных с диверсификацией субъектов бюджетного планирования, влиянием концепции бюджетирования, ориентированного на результат, а также повышенным уровнем открытости (прозрачности); выявлены и раскрыты содержательные этапы становления и развития программно-целевого метода бюджетного планирования в субъекте Федерации на основе системно-институционального методического подхода, в рамках которых, в отличие от существующих исследований, определены специфические взаимосвязи институтов регионального уровня в процессе программно-целевого планирования; выявлены тенденции становления программно-целевого планирования в субъектах Федерации на основе динамического анализа программной структуры бюджетов в рамках системно-институционального подхода; идентифицированы этапы эволюции партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации на основе результатно-компаративного подхода, что позволило подтвердить гипотезу об эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному.

В диссертационной работе исследование эволюции традиционных методов бюджетного планирования с точки зрения методической целесообразности было проведено на примере конкретного субъекта Федерации – Свердловской области, являющейся типичным субъектом Федерации. Проведенное исследование эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации позволило идентифицировать этапы эволюции методов планирования доходов, нормативного планирования расходов и планирования межбюджетных трансфертов (в части дотаций), а также обосновать специфику субъектов и объектов планирования. Был сделан вывод о том, что основным вектором эволюции было повышение уровня формализации бюджетного планирования, выразившееся во внедрении

в практику плановой деятельности методических решений, позволивших проводить расчеты плановых показателей бюджетов с максимально возможной степенью точности и обоснованности.

В процессе исследования становления и развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации – программно-целевого планирования и партисипаторного бюджетирования – была обоснована инновационность программно-целевого бюджетного планирования, которая связана с тем, что данный метод является одним из элементов концепции бюджетирования, ориентированного на результат как глобальной бюджетной технологии. Инновационность программно-целевого бюджетного планирования на уровне субъектов Федерации на современном этапе обусловлена также трансформацией подходов к планированию расходов бюджетов в целом – переходом на программный формат бюджетов. Исследование эволюции программно-целевого метода в контексте программного формата бюджетов субъектов Федерации позволило сделать выводы, что активный период построения бюджетов субъектов Федерации на основе требований программного подхода начинается в 2011–2012 гг., наивысший уровень развития программного подхода связан с периодом 2015–2017 гг.; ключевой тенденцией, характерной для всех субъектов Федерации, является максимизация доли программных расходов.

Наиболее значительная диверсификация субъектов бюджетного планирования была связана с возникновением и развитием в субъектах Федерации партисипаторного бюджетирования как инновационного метода бюджетного планирования. Проведенное исследование и идентификация этапов эволюции партисипаторного бюджетирования позволили доказать, что изначально оно возникло в отдельных субъектах Федерации в формате Программы поддержки местных инициатив, а затем получило развитие во всех субъектах Федерации в формате вариативных практик.

Ключевыми тенденциями партисипаторного бюджетирования, выявленными в ходе исследования, являются: разные временные периоды возникновения с учетом применения регионами различных практик бюджетирования; обусловленность

активизации и полномасштабного распространения партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации активной государственной политикой на федеральном уровне, что выразилось в определении общих подходов, разработке концепций развития и предоставлении на эти цели средств федерального бюджета; значительное превышение объема регионального финансирования (по результатам проведенного исследования практики поддержки местных инициатив в субъектах РФ) над совокупной величиной прочих источников финансирования проектов партисипаторного бюджетирования.

5. Выделены стратегические доминанты развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации в контексте влияния государства на цели развития территорий; разработана авторская совокупность видов финансовых резервов, формирование которых будет способствовать повышению качества комплементарного бюджетного планирования; обоснована концептуальная схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации (в рамках действующей практики и с учетом перспективных тенденций развития); обоснована необходимость учета принципа территориальной сегментации при измерении потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов на основе группировки муниципальных образований в субъекте Федерации по определенным территориальным сегментам; разработана авторская алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации.

На основании проведенного исследования с учетом необходимости решения задачи развития комплементарного бюджетного планирования в субъектах Федерации в качестве стратегических доминант развития инновационных методов бюджетного планирования предлагается рассматривать: внедрение проектного подхода (проектного управления) в практику программно-целевого бюджетного планирования, формирование институциональной базы партисипаторного бюджетирования и расширение вариантов участия субъектов Федерации в формате глобальных и локальных практик (собственных подходов к активизации населения

для вовлечения в бюджетный процесс с учетом опыта решения важных для региона проблем).

Как было доказано автором, развитие инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации следует рассматривать в контексте влияния государства на цели развития территорий. Принятие государственных программ, способствующих развитию инициативного бюджетирования и бюджетной грамотности населения, установление количественных ориентиров для субъектов Федерации в части вовлеченности в разработку региональных программ развития инициативного бюджетирования призвано способствовать достижению важных для государства целей в плане открытости бюджетной сферы, вовлечения населения в бюджетную деятельность, результативности расходования бюджетных средств.

В диссертационном исследовании была обоснована важность резервирования – практики формирования финансовых резервов – как механизма, способствующего повышению качества бюджетного планирования при эволюции от традиционного к комплементарному.

По мнению автора, резервирование бюджетных средств должно быть обеспечено посредством формирования совокупности финансовых резервов, представленной следующими видами: резерв бюджета; резерв программы (проекта), резерв учреждения. В связи с формированием финансовых резервов необходимо учитывать возможные проблемы с точки зрения бюджетного планирования в субъектах Федерации, а также совокупность условий, при соблюдении которых практика формирования финансовых резервов может быть эффективной. Также резервирование бюджетных средств следует рассматривать как важную составляющую концептуальных направлений развития бюджетного планирования в субъектах Федерации.

В связи с тем что развитие комплементарного бюджетного планирования в различных субъектах Федерации предполагает постоянный анализ ситуации, контроль результативности осуществляемых преобразований и определение этапов дальнейшего реформирования с учетом выявляемых недостатков, автором была предложена и обоснована концептуальная схемы диагностики состояния

комплементарного бюджетного планирования, в которой диагностика построена на оценке состояния бюджетного планирования исходя из существующей практики (с позиции как традиционных, так и инновационных методов), а также с учетом перспективных тенденций развития.

Концептуальным направлением совершенствования комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации в контексте открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования, по мнению автора, является учет принципа территориальной сегментации при измерении потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов, что было обосновано в диссертационном исследовании. Принцип территориальной сегментации предполагает выделение на территории каждого субъекта Федерации групп муниципальных образований, которые характеризуются различным потенциалом партисипаторного бюджетирования и потребностью в обеспечении максимального уровня открытости бюджетов. В диссертационной работе данный вопрос обоснован с позиции следующих групп муниципальных образований: «столица субъекта Федерации», «отдаленные муниципальные образования», «муниципальные образования с неблагоприятной экономической ситуацией и высоким уровнем безработицы», «муниципальные образования с неблагоприятной экологической ситуацией», «муниципальные образования, в которых реализуются крупные инвестиционные проекты», «муниципальные образования, в которых компактно проживает население, относящееся к национальным сообществам и (или) религиозным конфессиям», «муниципальные образования, в которых расположены учреждения уголовно-исполнительной системы», «муниципальные образования с преобладанием в структуре населения граждан пожилого возраста», «муниципальные образования с преобладанием в структуре населения молодежи», «муниципальные образования со значительным миграционным притоком».

Совершенствование комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации должно предполагать определенную совокупность управленческих воздействий. В диссертационном исследовании представлена разработанная авторская алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным пла-

нированием в субъекте Федерации, представленная в виде блок-схемы. Предлагаемая алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации связана с рассмотренной ранее концептуальной схемой диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в части действующей практики бюджетного планирования.

Алгоритм управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации представляет собой совокупность действий, расположенных в логической последовательности и позволяющих выявлять и устранять проблемы в функционировании основных составляющих бюджетного планирования.

Проведенное исследование позволило развить теоретико-методологические основы бюджетного планирования в субъектах Федерации, обосновать методические подходы к исследованию эволюции бюджетного планирования от традиционного к комплементарному в контексте взаимосвязи традиционных и инновационных методов, определить концептуальные направления развития бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акоф, Р. Л. Системы, организации и междисциплинарные исследования [Текст] / Р. Л. Акоф // Исследования по общей теории систем : сб. пер. / общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. – М. : Прогресс, 1969. – С. 146–164.
2. Актуальные проблемы укрепления региональных финансов [Текст] : монография / К. И. Таксир, Т. В. Храмова, А. В. Миленков и др. ; под ред. Н. Г. Сычева, К. И. Таксира. – М. : Финансы, 2004. – 416 с.
3. Александров, А. М. Финансы в социалистическом воспроизводстве [Текст] / А. М. Александров. – М. : Госфиниздат, 1959. – 144 с.
4. Александров, И. М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / И. М. Александров. – 2-е изд. – М. : Дашков и К°, 2007. – 486 с.
5. Алексеенко, М. М. Конспект финансового права [Текст] / М. М. Алексеенко. – Харьков : Литограф. А. И. Степанова, 1894. – 296 с.
6. Алиев, Б. Х. Налоговый потенциал региона: проблемы и перспективы роста [Текст] / Б. Х. Алиев, М. М. Сулейманов, Р. А. Кадиева // Финансы и кредит. – 2011. – № 4(436). – С. 2–7.
7. Аллахвердян, Д. А. Финансовое планирование в СССР [Текст] / Д. А. Аллахвердян. – М. : Финансы, 1966. – 215 с.
8. Аллахвердян, Д. А. Экономическое содержание расходов Советского государства [Текст] / Д. А. Аллахвердян. – М. : Госфиниздат, 1958. – 71 с.
9. Аллегретти, Д. Партиципативный бюджет: разнообразие форм и моделей [Текст] / Д. Аллегретти, А. Рёке, И. Сентоме, К. Херцберг // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 2. – С. 5–23.
10. Аткинсон, Э. Б. Лекции по экономической теории государственного сектора [Текст] : учебник / Э. Б. Аткинсон ; пер. с англ. под ред. Л. Л. Любимова. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 831 с.

11. Афанасьев, М. П. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса [Текст] / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, А. М. Лавров // Финансовый журнал. – 2011. – № 3. – С. 5–18.

12. Афанасьев, Мст. П. Модернизация государственных финансов [Текст] : учеб. пособие / Мст. П. Афанасьев, И. В. Кривоногов. – 2-е изд. – М. : Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007. – 439 с.

13. Афанасьева, О. В. Открытое государство в понятийной системе общественнознания [Текст] / О. В. Афанасьева // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 171–187.

14. Афанасьева, О. В. Открытое общество и его риски. Перечитывая Карла Поппера [Текст] / О. В. Афанасьева // Вопросы философии. – 2012. – № 11. – С. 43–53.

15. Бакша, Н. В. Экономическая и общественная результативность институциональных преобразований в сфере бюджетного планирования [Текст] / Н. В. Бакша // Вестник Тюменского государственного университета. – 2006. – № 3. – С. 136–146.

16. Балихина, Н. В. Этапы становления и развития государственного бюджетного планирования Российской Федерации [Текст] / Н. В. Балихина, М. Е. Косов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2015. – № 1. – С. 73–79.

17. Балтина, А. М. Бюджетная политика и финансовый менеджмент расходов в общественном секторе: методология взаимосвязи и механизм реализации [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Балтина Александра Михайловна. – Саратов, 2011. – 446 с.

18. Балтина, А. М. Налоговая нагрузка на экономику и планирование налоговых доходов регионального бюджета [Текст] : монография / А. М. Балтина, Е. И. Комарова, М. А. Троянская. – Оренбург : ИПК ОГУ, 2007. – 220 с.

19. Басов, В. И. Общественные фонды потребления и бюджет [Текст] / В. И. Басов. – М. : Финансы, 1967. – 160 с.

20. Бачурин, А. В. Экономическое содержание бюджета при социализме [Текст] / А. В. Бачурин. – М. : Госфиниздат, 1957. – 183 с.

21. Баяндина, Е. Д. Концептуализация государственного бюджетного процесса и российский опыт [Текст] / Е. Д. Баяндина // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). – 2011. – № 2(61). – С. 186–199.

22. Баяндина, Е. Д. Политическое измерение бюджетного процесса: теория инкрементализма [Текст] / Е. Д. Баяндина // Управленческое консультирование. – 2011. – № 3. – С. 49–57.

23. Белостоцкий, А. А. Бюджетное планирование и прогнозирование [Текст] : учеб. пособие / А. А. Белостоцкий. – 2-е изд., перераб. и доп. – Курск : Университетская книга, 2015. – 324 с.

24. Беляев, В. Н. Влияние освоения минерально-сырьевой базы на социально-экономическое развитие Уральского региона [Текст] / В. Н. Беляев, А. Г. Шеломенцев, С. В. Дорошенко // Вестник Челябинского государственного университета. Сер.: Экономика. – 2012. – Вып. 39, № 24(278). – С. 39–42.

25. Берендтс, Э. Н. Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском училище правоведения [Текст] / Э. Н. Берендтс. – СПб. : Типолитограф. С.-Петербург. одиноч. тюрьмы, 1914. – 453 с.

26. Берталанфи, Л., фон. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем [Текст] : сб. пер. / Л. фон Берталанфи ; общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. – М. : Прогресс, 1969. – С. 23–82.

27. Бескорвайная, С. А. Дискуссионность вопроса о сущности понятия «бюджетирование» [Текст] / С. А. Бескорвайная // Международный бухгалтерский учет. – 2012. – № 23(221). – С. 58–60.

28. Бескорвайная, С. А. Теоретические подходы к определению понятия «бюджетирование» [Текст] / С. А. Бескорвайная // Вестник Московского государственного университета печати имени Ивана Федорова. – 2012. – № 2. – С. 123–129.

29. Бирман, А. М. Очерки теории советских финансов : в 3 вып. [Текст] / А. М. Бирман. – М. : Финансы, 1968. – Вып. 1. – 207 с.
30. Блауберг, И. В. Становление и сущность системного подхода [Текст] / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 270 с.
31. Богатырева, Л. М.-Б. Развитие инструментов финансового менеджмента в бюджетном процессе [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Богатырева Лейла Магомед-Башировна. – М., 2014. – 157 с.
32. Боголепов, М. И. Бюджетный план [Текст] / М. И. Боголепов // Плановое хозяйство. – 1926. – № 3. – С. 60–72.
33. Бойтуш, О. А. Распределение финансовой помощи в системе межбюджетных отношений России [Текст] : монография / О. А. Бойтуш, А. Ю. Казак. – Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2003. – 164 с.
34. Болтинова, О. В. Бюджет – основополагающая категория бюджетного права [Текст] / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 10(83). – С. 51–57.
35. Боровикова, Е. В. Налоговое и бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях: теория и практика [Текст] : монография / Е. В. Боровикова. – М. : Дашков и К°, 2007. – 336 с.
36. Боровикова, Е. В. Планирование в налогообложении и финансах: проблемы и перспективы [Текст] : монография / Е. В. Боровикова. – М. : Дашков и К°, 2008. – 163 с.
37. Боровикова, Е. В. Современная концепция разработки бюджетной стратегии в субъекте Российской Федерации [Текст] / Е. В. Боровикова // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 1(280). – С. 2–10.
38. Бриль, Д. В. БОР: зарубежный опыт [Текст] / Д. В. Бриль // Бюджет. – 2010. – № 5. – С. 46–49.
39. Брюйн, Х., де. Управление по результатам в государственном секторе [Текст] : пер. с англ. / Х. де Брюйн. – М. : Ин-т комплекс. стратег. исслед., 2005. – 192 с.

40. Булыко, А. Н. Большой словарь иностранных слов: 35 тысяч слов [Текст] / А. Н. Булыко. – 3-е изд., испр., перераб. – М. : Мартин, 2011. – 704 с.
41. Бух, Л. К. О государственных финансах [Текст] / Л. К. Бух. – СПб. : Книгопечатня Шмидт, 1906. – 88 с.
42. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России [Электронный ресурс] / Центр фискальной политики. – Режим доступа : http://minfinrb.bashkortostan.ru/07/4_7_03_bor.pdf (дата обращения: 10.04.2014).
43. Бюджетирование, ориентированное на результат: анализ мирового опыта и возможностей его распространения в России [Электронный ресурс] / Институт экономики города. – Режим доступа : http://urbanecomics.ru/download.php?dl_id=2500 (дата обращения: 10.04.2014).
44. Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений [Текст] : монография / И. Б. Лагутин, М. Н. Королева, М. А. Куркова и др. – Курск : ЮЗГУ, 2012. – 218 с.
45. Бюджетная система России [Текст] : учебник / под ред. Г. Б. Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-Дана, 2015. – 703 с.
46. Бюджетное регулирование в РФ [Текст] : учеб. пособие / сост. : И. М. Соломко, О. И. Тишутина. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2006. – 160 с.
47. Бюджетный кодекс РФ [Текст] (с учетом изменений и дополнений).
48. Вагин, В. В. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии [Текст] / В. В. Вагин, Н. В. Гаврилова, Н. А. Шаповалова // Финансовый журнал. – 2015. – № 3(25). – С. 117–122.
49. Вагин, В. В. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тенденции и возможности развития [Текст] / В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова // Финансовый журнал. – 2018. – № 1(41). – С. 110–122.
50. Вагин, В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России [Текст] / В. В. Вагин // Финансовый журнал. – 2016. – № 3(31). – С. 105–114.

51. Ванюшкин, А. С. Алгоритмическая система моделей встраивания нового региона в экономическое пространство страны [Текст] / А. С. Ванюшкин // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Сер.: Экономика и управление. – 2015. – Т. 1(67), № 2. – С. 47–59.

52. Васильев, А. И. Организация проектного управления в органах государственной власти [Текст] / А. И. Васильев, С. Е. Прокофьев // Управленческие науки. – 2016. – Т. 6, № 4. – С. 44–52.

53. Веницина, В. В. Финансовый механизм межбюджетных отношений [Текст] / В. В. Веницина // Финансы и кредит. – 2010. – № 22. – С. 15–19.

54. Винокур, Р. Д. Государственный бюджет СССР и его роль в расширенном социалистическом воспроизводстве [Текст] / Р. Д. Винокур // Финансы СССР. – 1970. – № 9. – С. 21–33.

55. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. [Текст] / С. Ю. Витте. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 511 с.

56. Власюк, Л. И. Факторы и механизмы акселерации социально-экономического развития регионов России [Текст] / Л. И. Власюк, С. А. Суспицын, А. Г. Шеломенцев // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 3(75). – С. 34–57.

57. Вознесенский, Э. А. Методологические аспекты анализа сущности финансов [Текст] / Э. А. Вознесенский. – М. : Финансы, 1974. – 128 с.

58. Волуйский, Н. М. Сводный финансовый план (баланс финансовых ресурсов и народнохозяйственный план) [Текст] / Н. М. Волуйский. – М. : Финансы, 1970. – 159 с.

59. Вопросы теории финансов [Текст] / под ред. В. П. Дьяченко. – М. : Госфиниздат, 1957. – 191 с.

60. Воскресенская, Н. О. Экономическая компаративистика как наука и учебная дисциплина (о книге Р. М. Нуреева «Сравнительный анализ экономиче-

ских систем») [Текст] / Н. О. Воскресенская // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2017. – Т. 9, № 3. – С. 164–180.

61. Гаврилова, Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования [Текст] / Н. В. Гаврилова // Финансовый журнал. – 2016. – № 2(30). – С. 118–125.

62. Гаврильева, Т. Н. Управление бюджетными расходами в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Саха (Якутия)) [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Гаврильева Туйара Николаевна. – Якутск, 2009. – 489 с.

63. Гараедаги, Дж. Системное мышление: как управлять хаосом и сложными процессами: платформа для моделирования архитектуры бизнеса [Текст] / Дж. Гараедаги ; пер. с англ. Е. И. Недбальская ; науч. ред. Е. В. Кузнецова. – Минск : Гревцов Букс, 2010. – 480 с.

64. Гатаулин, А. К методологии системного исследования научных проблем [Текст] / А. Гатаулин // Экономика сельского хозяйства. – 2009. – № 1. – С. 64–70.

65. Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: принципы высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере (проект от 4 августа 2012 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-RUS.pdf> (дата обращения: 20.07.2017).

66. Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в сфере государственных финансов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2012/09/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf> (дата обращения: 20.07.2017).

67. Голованова, Н. В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта [Текст] / Н. В. Голованова // Финансовый журнал. – 2015. – № 3(25). – С. 98–107.

68. Гольдштейн, С. Л. Инвариантность моделей механизма управления научно-техническими и социально-организационными системами в проблемных ситуациях [Текст] / С. Л. Гольдштейн, Е. И. Бледных // Вестник Уральского федерального университета. Сер.: Экономика и управление. – 2012. – № 6. – С. 73–84.

69. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 [Текст] (в ред. постановлений Правительства РФ от 30 марта 2017 г. № 349, от 9 декабря 2017 г. № 1512, от 29 марта 2018 г. № 340).

70. Государственный бюджет СССР [Текст] / авт. кол. под рук. В. В. Лаврова, К. Н. Плотникова. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Финансы, 1975. – 415 с.

71. Государственный бюджет СССР [Текст] : учебник / авт. кол. под рук. И. Д. Злобина. – М. : Финансы, 1970. – 368 с.

72. Государственный бюджет СССР [Текст] / под ред. Г. Л. Рабиновича. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : Финансы и статистика, 1983. – 397 с.

73. Государственный бюджет СССР [Текст] : учебник / Г. Л. Рабинович, М. В. Романовский, В. И. Колесников и др. ; под ред. Г. Л. Рабиновича, М. В. Романовского. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 1988. – 382 с.

74. Государственный бюджет СССР [Текст] : учебник / под ред. М. К. Шерменева. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Финансы, 1978. – 408 с.

75. Государственный бюджет СССР [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. М. Александрова. – М. : Госфиниздат, 1961. – 560 с.

76. Государственный бюджет СССР [Текст] : учебник / под ред. Л. П. Павловой. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 1987. – 408 с.

77. Гуэрро Х. П. Глобальная инициатива по обеспечению бюджетно-финансовой прозрачности (GIFT): принципы высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-финансовой сфере [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/cross_day-3_01_guerrero_gift-overview_rus.pdf (дата обращения: 20.07.2017).

78. Давыдова, Л. В. Трансформация бюджетной системы в современных условиях [Текст] : монография / Л. В. Давыдова, Т. Л. Рассолова. – Орел : Изд-во ОРАГС, 2009. – 215 с.

79. 25 вопросов об инициативном бюджетировании [Текст] : учеб. пособие / В. В. Вагин, Е. А. Тимохина, Н. В. Гаврилова и др. – М. : Изд. технологии, 2017. – 46 с.

80. Декларация Партнерства открытых правительств (Open Government Partnership) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.opengovpartnership.org/resources> (дата обращения: 20.07.2018).

81. Денер, С. Информационные системы финансового менеджмента и открытые бюджетные данные. Отчитываются ли правительства о том, куда идут деньги? [Электронный ресурс] / С. Денер, С. Ю. Мин. – Режим доступа : <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1303321730709/FMIS-and-OBDRus.pdf> (дата обращения: 20.07.2018).

82. Джойс, Ф. Информированное бюджетирование в США: эволюционный подход [Электронный ресурс] / Ф. Джойс // Бюджет. – 2014. – № 1. – Режим доступа : <http://bujet.ru/article/241973.php> (дата обращения: 20.07.2017).

83. Джойс, Ф. Применение методов измерения продуктивности к составлению федерального бюджета: предложения и перспективы [Текст] / Ф. Джойс // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 696–713.

84. Дзанкисова, И. Х. Методология бюджетного планирования и его методическое обеспечение [Текст] / И. Х. Дзанкисова // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. Общественные науки. – 2011. – № 4. – С. 312–319.

85. Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс] / Минфин России. – Режим доступа : https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119548 (дата обращения: 22.09.2017).

86. Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 г. [Электронный ресурс] / Минфин России. – Режим доступа : https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=93505 (дата обращения: 10.01.2019).

87. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf (дата обращения: 22.10.2018).

88. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.minfin.ru/document/?group_type=&q_4=Доклад+о+лучшей+практике+развития+инициативного+бюджетирования&DOCUMENT_NUMER_4=&M_DATE_from_4=&M_DATE_to_4=&P_DATE_from_4=&P_DATE_to_4=&t_4=627398936&order_4=P_DATE&dir_4=DESC (дата обращения: 10.01.2019).

89. Дымшиц, И. А. Содержание и роль государственного бюджета СССР [Текст] / И. А. Дымшиц. – М. : Госфиниздат, 1954. – 51 с.

90. Дьякова, Е. Б. Повышение финансово-ресурсного базиса развития территорий на основе эффективности и результативности бюджетных расходов [Текст] / Е. Б. Дьякова, Л. В. Перекрестова // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3: Экономика, экология. – 2011. – № 2(19). – С. 99–106.

91. Дьякова, Е. Б. Формирование системы бюджетного регулирования территориального развития [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Дьякова Евгения Борисовна. – Волгоград, 2011. – 392 с.

92. Дьяченко, В. П. Товарно-денежные отношения и финансы при социализме [Текст] / В. П. Дьяченко. – М. : Наука, 1974. – 495 с.

93. Дядик, Н. В. Институциональная комплементарность как необходимое условие сбалансированности бюджетно-налоговой системы [Текст] / Н. В. Дядик, Н. С. Томилина // Журнал экономической теории. – 2017. – № 4. – С. 221–230.

94. Еремин, Д. А. Алгоритмические, критериальные и информационные модели механизма системного анализа сельскохозяйственной деятельности [Текст] / Д. А. Еремин, С. Л. Гольдштейн // Научное обозрение. Экономические науки. – 2017. – № 4. – С. 40–47.

95. Ермакова, Е. А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы [Текст] / Е. А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2010. – № 20(404). – С. 2–7.

96. Ермакова, Е. А. Зависимость региональных бюджетов от федеральных налогов [Текст] / Е. А. Ермакова, М. А. Троянская // Региональная экономика: теория и практика. – 2015. – № 36(411). – С. 26–25.

97. Ермакова, Е. А. Методология формирования и стратегия развития системы государственного финансового менеджмента в России [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Ермакова Елена Алексеевна. – Саратов, 2008. – 506 с.

98. Ермакова, Е. А. Налоговые доходы регионов: проблемы налоговой автономии [Текст] / Е. А. Ермакова // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – Т. 10, № 3. – С. 132–138.

99. Ермакова, Е. А. Система принципов финансового планирования и прогнозирования для эффективного управления бюджетом [Текст] / Е. А. Ермакова, Е. А. Нестеренко // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2015. – № 2(56). – С. 65–69.

100. Ермакова, Н. М. Бюджетная политика и модель межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / Н. М. Ермакова // Налоговая политика и практика. – 2012. – № 1-1(109). – С. 3–8.

101. Ермакова, Н. М. Трансфертный механизм межбюджетных отношений [Текст] / Н. М. Ермакова // Вестник Поволжского государственного технологического университета. Сер.: Экономика и управление. – 2012. – № 1(15). – С. 81–89.

102. Жез, Г. Общая теория бюджета [Текст] / Г. Жез; пер. под ред. Г. Г. Соловья, К. К. Шмакова. – М. : Госфиниздат СССР, 1930. – 339 с.

103. Задачи, методы и приложения общей теории систем // Исследования по общей теории систем [Текст] : сб. пер. / общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. – М. : Прогресс, 1969. – С. 3–22.

104. Зайцева, И. А. Алгоритмическая модель повышения доступности жилья в регионе [Текст] / И. А. Зайцева, В. В. Шутенко, Ю. Е. Острякова // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. – 2012. – № 1(29). – С. 23–31.

105. Закревская, Г. С. Развитие понятий «бюджет» и «бюджетная система» в теории финансов [Текст] / Г. С. Закревская // Финансы и кредит. – 2007. – № 24. – С. 65–70.

106. Зверев, Г. С. Муниципальный бюджет, ориентированный на результат: подходы к управлению [Текст] / Г. С. Зверев, Ю. В. Рожков, М. В. Терский ; под науч. ред. Ю. В. Рожкова. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2004. – 187 с.

107. Зоидов, К. Х. Эволюционный подход и его значение для развития экономической науки в постсоветских странах [Текст] / К. Х. Зоидов // Экономика и математические методы. – 2009. – Т. 45, № 2. – С. 96–112.

108. Зотов, В. В. Институциональные проблемы реализации системных функций экономики [Текст] / В. В. Зотов, В. Ф. Пресняков, В. О. Розенталь // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 51–69.

109. Иванова, Н. Г. Межбюджетные взаимоотношения в Российской Федерации: анализ, перспективы, зарубежный опыт [Текст] : учеб. пособие / Н. Г. Иванова, М. И. Канкулова. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та экономики и финансов, 1995. – 103 с.

110. Ивонин, М. Ю. Прозрачное государство: проблема транспарентности государственного управления [Текст] / М. Ю. Ивонин, Ю. П. Ивонин. – Новосибирск : НГУЭУ, 2007. – 247 с.

111. Иловайский, С. И. Учебник финансового права [Текст] / С. И. Иловайский. – Одесса : Типо-хромолитограф. А. Ф. Соколовского, 1904. – 383 с.

112. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения [Текст] / И. Е. Шульга, В. В. Вагин, Г. Н. Хачатрян и др. – М. : Алекс, 2017. – 124 с.

113. Иншаков, О. Эволюционная перспектива экономического институционализма [Текст] / О. Иншаков, Д. Фролов // Вопросы экономики. – 2010. – № 9. – С. 63–77.

114. Ипполитова, Н. В. Взаимосвязь понятий «методология» и «методологический подход» [Текст] / Н. В. Ипполитова // Вестник Южно-Уральского госу-

дарственного университета. Сер.: Образование. Педагогические науки. – 2009. Вып. 3, № 13. – С. 9–15.

115. Иродова, Е. Е. Методология экономической науки: воспроизводственный подход в сочетании с принципами системности и многомерности [Текст] : монография / Е. Е. Иродова, В. Л. Максимов, Е. Е. Николаева ; под общ. ред. Б. Д. Бабаева. – Владимир : Иванов. гос. ун-т, 2008. – 80 с.

116. Исраилов К. Е. Мировой опыт развития инструментария результатного бюджетирования [Текст] / К. Е. Исраилов // Экономические науки. – 2010. – № 11(72). – С. 289–294.

117. Исследования по общей теории систем [Текст] : сб. пер. / общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. – М. : Прогресс, 1969. – 520 с.

118. Истомина, Н. А. Взаимодействие финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых поступлений в бюджеты: современная практика и проблемы [Текст] / Н. А. Истомина // Налоги и налогообложение. – 2011. – № 7. – С. 71–79.

119. Истомина, Н. А. Исследование опыта программно-целевого планирования в субъекте Российской Федерации (на примере Свердловской области) [Текст] / Н. А. Истомина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 5(98). – С. 38–47.

120. Истомина, Н. А. Механизм формирования бюджета региональных органов власти (на примере Свердловской области) [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Истомина Наталья Александровна. – Екатеринбург, 2000. – 189 с.

121. Истомина, Н. А. О направлениях повышения достоверности и обоснованности планирования налоговых доходов регионального бюджета (на примере Свердловской области) [Текст] / Н. А. Истомина, Ю. С. Долганова, М. О. Мазунина // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2013. – № 35(173). – С. 14–18.

122. Истомина, Н. А. Планирование дотаций местным бюджетам в субъекте РФ: исторический опыт и современное состояние [Текст] / Н. А. Истомина // Финансы и кредит. – 2010. – № 42(426). – С. 20–29.

123. Истомина, Н. А. Региональные методики планирования налоговых доходов бюджетов в системе регионального бюджетного планирования [Текст] / Н. А. Истомина // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2010. – № 13(37). – С. 46–53.

124. Истомина, Н. А. Эволюция бюджетного планирования в субъекте Российской Федерации [Текст]: монография / Н. А. Истомина. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2015. – 192 с.

125. Калимуллин, Л. В. Программно-целевое бюджетирование в управлении социально-экономической системой: зарубежный опыт и практика применения в России [Текст] / Л. В. Калимуллин; под ред. А. Н. Романцова. – Саратов: Наука, 2007. – 43 с.

126. Капогузов, Е. А. Вклад неоклассического подхода в формирование теоретического фундамента и инструментария нового государственного менеджмента [Текст] / Е. А. Капогузов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2012. – Вып. 3. – С. 59–69.

127. Кёйден, Н. Государственное бюджетирование в неопределенной и нестабильной среде [Текст] / Н. Кёйден // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 536–551.

128. Кларк, Я. Д. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным (предложения по проведению административной реформы в Канаде) [Текст] / Я. Д. Кларк, Г. Суэйн // Экономическая политика. – 2006. – № 3. – С. 103–128.

129. Кленикова, М. Д. Управление доходами и расходами муниципального образования на основе бюджетирования, ориентированного на результат [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Кленикова Мария Дмитриевна. – М., 2012. – 24 с.

130. Клиланд, Д. Системный анализ и целевое управление [Текст] / Д. Клиланд, В. Кинг; пер. с англ. М. М. Горяинова, А. В. Горбунова; под ред. И. М. Верещагина. – М.: Сов. радио, 1974. – 280 с.

131. Климова, И. И. Концепция инкрементализма и его эволюция [Текст] / И. И. Климова // Финансовый журнал. – 2011. – № 4(10). – С. 63–72.

132. Климович, В. П. Финансы, денежное обращение и кредит [Текст] : учебник / В. П. Климович. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Форум ; ИНФРА-М, 2018. – 336 с.

133. Клисторин, В. И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне [Текст] : монография / В. И. Клисторин ; под ред. С. А. Суспицына. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2004. – 238 с.

134. Ковалева, Г. А. Новые точки роста в экономическом развитии Свердловской области [Текст] / Г. А. Ковалева, А. А. Оглоблин // Исследование проблем федерализма в России: междисциплинарный подход. Вып. 5. Российский федерализм: проблемы и перспективы. – Екатеринбург : УрО РАН, 2005. – С. 20–30.

135. Ковалева, Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие / Т. М. Ковалева. – М. : КноРус, 2009. – 127 с.

136. Ковалева, Т. М. Инструменты программно-целевого метода бюджетного планирования [Текст] / Т. М. Ковалева // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2014. – № 11(121). – С. 114–118.

137. Ковалева, Т. М. Место и роль бюджетного механизма в управлении бюджетами в субъекте РФ [Текст] / Т. М. Ковалева // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2013. – № 57-2. – С. 100–106.

138. Ковалева, Т. М. Резервирование как метод бюджетного планирования. [Текст] / Т. М. Ковалева // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2014. – № 3(113). – С. 112–117.

139. Ковтун, Л. Р. Качественная характеристика экономической категории бюджет [Электронный ресурс] / Л. Р. Ковтун // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2014. – № 3. – Режим доступа : <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=19108> (дата обращения: 10.02.2019).

140. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Электронный ресурс] / Международный валютный фонд. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf> (дата обращения: 20.07.2017).

141. Кожевников, С. А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти [Текст] / С. А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2016. – № 5(35). – С. 2–19.

142. Кожевникова, Н. В. Общие положения, определяющие механизм создания и функционирования резервных фондов [Текст] / Н. В. Кожевникова, Ш. С. Зикирова // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2014. – Т. 2, № 4(127). – С. 213–221.

143. Козаков, Е. М. Прогнозирование социально-экономического развития горнопромышленных районов [Текст] / Е. М. Козаков, В. Н. Попов, А. Г. Шеломенцев // Проблемы прогнозирования. – 2000. – № 3. – С. 54–60.

144. Колганов, А. И. Экономическая компаративистика [Текст] : учебник / А. И. Колганов, А. В. Бузгалин. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 745 с.

145. Конник, И. И. Бюджет как экономическая категория развитого социализма [Текст] / И. И. Конник // Финансы СССР. – 1974. – № 4. – С. 37–43.

146. Консультационные услуги на возмездной основе [Электронный ресурс] / Группа Всемирного банка. – Режим доступа : <http://pubdocs.worldbank.org/en/630851499-786382988/Russia-RAS-Brochure-Rus.pdf> (дата обращения: 10.01.2019).

147. Концепция развития бюджетной грамотности в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mamso.ru/bgs/wp-content/uploads/2017/06/Концепция-развития-БГ-в-РФ.pdf> (дата обращения: 10.01.2019).

148. Коркунов, Н. М. Русское государственное право [Текст] : в 2 т. / Н. М. Коркунов. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1903. – Т. II. Часть особенная. – 596 с.

149. Косяков, И. А. Формирование региональной системы бюджетного планирования [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Косяков Иван Александрович. – Екатеринбург, 2006. – 203 с.

150. Котляревский, С. А. Бюджет и местные финансы [Текст] / С. А. Котляревский. – М. : Экономическая жизнь, 1926. – 88 с.

151. Кравцова, Н. И. Налоговая децентрализация как основа формирования эффективной бюджетно-налоговой политики региона [Текст] / Н. И. Кравцова, Р. М. Магомедова, М. М. Сулейманов // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 10. – С. 7–15.

152. Красковский, Ю. В. Бюджетно-структурная сбалансированность региональной экономики: вопросы методологии и методики [Текст] / Ю. В. Красковский. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та экономики и финансов, 2001. – 238 с.

153. Кузьмин, С. С. Инкрементализм как стратегический ответ на неопределенность внешней среды [Текст] / С. С. Кузьмин // Вопросы экономики и права. – 2015. – № 3. – С. 73–77.

154. Кузьминов, Я. И. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты [Текст] : учебник / Я. И. Кузьминов, К. А. Бендукидзе, М. М. Юдкевич. – М. : ГУ-ВШЭ, 2006. – 442 с.

155. Курченко, Л. Ф. Региональные и местные бюджеты (на примере бюджета города Москвы) [Текст] : учеб. пособие / Л. Ф. Курченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Моск. гор. ун-т управления Правительства Москвы, 2012. – 268 с.

156. Куцури Г. Н. Текущее и стратегические регулирование финансовой системы региона [Текст] / Г. Н. Куцури // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Лев. Хетагурова. Общественные науки. – 2013. – № 4. – С. 424–428.

157. Куцури, Г. Н. Моделирование финансовых, экономических и социальных процессов региона [Текст] / Г. Н. Куцури, А. В. Миленков // Ученые записки Российской академии предпринимательства. – 2015. – № 45. – С. 70–76.

158. Кушхов, О. И. Управление доходами и расходами регионального бюджета [Текст] / О. И. Кушхов. – СПб. : Изд-во «Нестор», 2002. – 124 с.

159. Лаврикова, Ю. Г. Регионы России: классификация по признаку саморазвития [Текст] / Ю. Г. Лаврикова, В. В. Акбердина, А. В. Душин, Е. Н. Сидорова, Д. А. Татаркин // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – № 19(154). – С. 2–15.

160. Ларионов, К. А. О финансах при социализме и их принципиальном отличии от финансов при капитализме [Текст] / К. А. Ларионов // Научные записки. – М. : Госфиниздат, 1959.

161. Лебедев, В. А. Финансовое право [Текст] / В. А. Лебедев. – 2-е изд., перераб. – СПб. : Типолитограф. А. М. Вольфа, 1889. – 962 с.

162. Либерман, Я. Г. Государственный бюджет и проблемы социалистического воспроизводства [Текст] / Я. Г. Либерман. – М. : Финансы, 1966. – 259 с.

163. Ломакина, Т. П. Проблемы создания бюджетных резервных фондов в субъектах Российской Федерации [Текст] / Т. П. Ломакина, М. Ш. Иризепова // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 2. – С. 119–128.

164. Лудинова, Ю. В. Организация бюджетного планирования в регионе: вопросы теории и практики [Текст] : монография / Ю. В. Лудинова. – СПб.: СПбГИЭУ, 2011. – 245 с.

165. Лукьянова, А. В. Совершенствование системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы [Текст] : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Лукьянова Анна Васильевна. – М., 2012. – 50 с.

166. Маевский, В. Введение в эволюционную макроэкономику [Текст] / В. Маевский. – М. : Изд-во «Япония сегодня», 1997. – 106 с.

167. Макашева, Н. Эволюционные идеи в экономике: история и современность [Текст] / Н. Макашева // Истоки: из опыта изучения экономики как структуры и процесса : альманах. – 2007. – № 6. – С. 6–9.

168. Макашина, О. В. Теория и методология эффективного бюджетирования : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Макашина Ольга Владиленовна. – Иваново, 2010. – 449 с.

169. Малиновская, О. В. Современные тенденции развития стратегического бюджетного планирования: региональный контекст [Текст] / О. В. Малиновская,

А. В. Бровкина // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 20(347). – С. 8–16.

170. Мальцева, И. Н. Организация бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации (по материалам Сибирского федерального округа) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Мальцева Ирина Николаевна. – Томск, 2005. – 235 с.

171. Маршавина, Л. Я. Межбюджетные трансферты в России [Текст] / Л. Я. Маршавина, Ю. М. Болдузева // Известия Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. – 2011. – № 5(5). – С. 107–116.

172. Масуд, Х. Обзор международной практики по вопросам бюджетной грамотности: основные выводы и извлеченные уроки [Электронный ресурс] / Х. Масуд // Конференция Всемирного банка и заседание рабочей группы БС РЕМПАЛ по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (Москва, 22–23 июня 2017 г.). – Режим доступа : <https://www.rempal.org/ru/events/заседание-рабочей-группы-по-бюджетной-грамотности-и-прозрачности-бюджета> (дата обращения: 10.01.2019).

173. Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/08/Metodicheskie_rekomendatsii_dlya_subektov_rossiyskoy_Federatsii_po_formirovaniu_i_ispolzovaniu_regionalnykh_fondov_finansovykh_rezervov.doc (дата обращения 10.01.2019).

174. Мефодьева, Ю. В. Формирование регионального механизма бюджетного планирования, ориентированного на результат [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Мефодьева Юлия Владимировна. – Чебоксары, 2011. – 173 с.

175. Мишина, С. В. Методологические основы бюджетного планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов: на примере бюджета городского округа «город Калининград» [Текст] : монография / С. В. Мишина. – М. : Научная библиотека, 2013. – 162 с.

176. Моисеев, Н. Н. Универсальный эволюционизм (позиция и следствия) [Текст] / Н. Н. Моисеев // Вопросы философии. – 1991. – № 3. – С. 3–28.

177. Моисеенко, М. А. Развитие программно-целевого бюджетного планирования как инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Моисеенко Маргарита Александровна. – Ростов н/Д, 2013. – 177 с.

178. Морозова, Г. В. Региональные бюджеты в условиях бюджетного федерализма [Текст] : монография / Г. В. Морозова, И. М. Соломко. – Хабаровск : Хабаровск. гос. акад. экономики и права, 2002. – 191 с.

179. Морозова, Е. А. Функционирование бюджета государства в национальных экономических системах: методологические аспекты [Текст] / Е. А. Морозова // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Экономика. – 2012. – № 3. – С. 17–27.

180. Мочерный, С. В. Методология экономической науки [Текст] / С. В. Мочерный, Я. С. Ларина, В. В. Некрасова. – Ростов н/Д : Изд-во СКАГС, 2010. – 318 с.

181. Мысляева, И. Н. Государственные и муниципальные финансы [Текст] : учебник / И. Н. Мысляева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2017. – 393 с.

182. Нельсон, Р. Р. Эволюционная теория экономических изменений [Текст] : пер. с англ. / Р. Р. Нельсон, С. Дж. Уинтер. – М. : Дело, 2002. – 536 с.

183. Нешиной, А. С. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / А. С. Нешиной. – 11-е изд., перераб. и доп. – М. : Дашков и К°, 2018. – 312 с.

184. Никитский, А. А. Трехлетний финансовый план [Текст] / А. А. Никитский // Плановое хозяйство. – 1925. – № 11. – С. 128–154.

185. Новиков, А. М. Методология [Текст] / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. – М. : СИНТЕГ, 2007. – 668 с.

186. Новиков, А. М. Методология: словарь системы основных понятий [Текст] / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. – М. : Либроком, 2013. – 208 с.

187. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Текст] / Д. К. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

188. Норт, Д. К. Институты и экономический рост: историческое введение. [Текст] / Д. К. Норт // THESIS. – 1993. – Т. 1, вып. 2. – С. 69–91.

189. Нуреев, Р. М. Сравнение экономических систем во времени: формационные подходы к анализу [Текст] / Р. М. Нуреев // Terra Economicus. – 2010. – Т. 8, № 1. – С. 130–141.

190. Нуреев, Р. М. Старая и новая экономическая компаративистика. Предмет и метод компаративистики [Текст] / Р. М. Нуреев // Terra Economicus. – 2010. – Т. 8, № 3. – С. 143–154.

191. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений [Текст] : федер. закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ.

192. О государственных целевых программах Свердловской области [Текст] : закон Свердловской области от 28 декабря 2001 г. № 92-ОЗ.

193. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Текст] : постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

194. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г. [Текст] : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204.

195. О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области [Текст] : областной закон Свердловской области от 18 декабря 1996 г. № 56-ОЗ.

196. О нормативных актах Свердловской области по подготовке бюджета области на 1999 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 23 июня 1998 г. № 654-ПП.

197. О нормативных актах Свердловской области по подготовке бюджета области на 2000 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 25 июня 1999 г. № 734-ПП.

198. О нормативных актах Свердловской области по подготовке бюджета области на 2001 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 30 июня 2000 г. № 543-ПП.

199. О нормативных актах Свердловской области по подготовке проекта областного бюджета на 2007 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 15 сентября 2006 г. № 805-ПП.

200. О нормативных актах Свердловской области по подготовке проекта областного бюджета на 2002 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 19 июля 2001 г. № 498-ПП

201. О нормативных актах Свердловской области по подготовке проекта областного бюджета на 2003 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 26 июля 2002 г. № 980-ПП

202. О нормативных актах Свердловской области по подготовке проекта областного бюджета на 2004 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 5 августа 2003 г. № 489-ПП.

203. О нормативных актах Свердловской области по подготовке проекта областного бюджета на 2005 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 31 августа 2004 г. № 815-ПП.

204. О нормативных актах Свердловской области по подготовке проекта областного бюджета на 2006 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 12 сентября 2005 г. № 741-ПП.

205. О порядке разработки, утверждения и финансирования целевых программ развития Свердловской области [Текст] : постановление Главы Администрации Свердловской области от 6 июня 1995 г. № 295.

206. О предоставлении отдельных видов межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области [Текст] : закон Свердловской области от 15 июля 2005 г. № 70-ОЗ.

207. О признании утратившим силу областного закона «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области» [Текст] : областной закон Свердловской области от 30 октября 2000 г. № 23-ОЗ.

208. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

209. О'Коннор, Дж. Искусство системного мышления: необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем [Текст] / Дж. О'Коннор, И. Макдермотт. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 256 с.

210. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Текст] : постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050.

211. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Текст] : постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288.

212. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [Текст] : постановление Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445.

213. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 г.» [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 25 декабря 2014 г. № 1209-ПП (в ред. постановления Правительства Свердловской области от 31 августа 2017 г. № 639-ПП).

214. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. [Текст] : распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.

215. Об утверждении методик, применяемых для расчета дотаций из областного бюджета местным бюджетам на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов) и межбюджетных субсидий из местных бюджетов областному бюджету, на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 15 сентября 2008 г. № 969-ПП.

216. Об утверждении методик, применяемых для расчета дотаций из областного бюджета местным бюджетам на выравнивание бюджетной обеспеченности городских поселений (за исключением городских округов), сельских поселений, городских округов и муниципальных районов (городских округов) и межбюджетных субсидий из местных бюджетов областному бюджету, на 2010 г. и плановый период 2011 и 2012 гг. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 14 сентября 2009 г. № 1068-ПП.

217. Об утверждении методик, применяемых для расчета дотаций из областного бюджета местным бюджетам на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов) и межбюджетных субсидий из местных бюджетов областному бюджету, на 2008 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 21 августа 2007 г. № 807-ПП.

218. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 10 сентября 2014 г. № 777-ПП.

219. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 9 сентября 2015 г. № 811-ПП.

220. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2017 г. и плановый период 2018 и 2019 гг. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 12 сентября 2016 г. № 656-ПП.

221. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2018 г. и плановый период 2019 и 2020 гг.: постановление Правительства Свердловской области от 14 сентября 2017 г. № 664-ПП.

222. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, и установлении крите-

риев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности на 2011 г. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 15 сентября 2010 г. № 1342-ПП.

223. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, и установлении критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 14 сентября 2011 г. № 1214-ПП.

224. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, и установлении критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 12 сентября 2012 г. № 999-ПП.

225. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 12 сентября 2013 г. № 1108-ПП.

226. Об утверждении методики расчета доходов консолидированного бюджета Свердловской области на 2008 г. [Текст] : приказ Министерства финансов Свердловской области от 17 августа 2007 г. № 44.

227. Об утверждении Положения об областных государственных целевых программах [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 30 ноября 2007 г. № 1185-ПП.

228. Об утверждении Порядка и Методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период [Текст] : приказ Министерства финансов Свердловской области от 25 мая 2011 г. № 202.

229. Об утверждении порядка разработки и реализации областных целевых программ [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 17 сентября 2010 г. № 1347-ПП.

230. Об утверждении Порядка разработки и реализации областных целевых программ [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 13 августа 2013 г. № 1099-ПП.

231. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Свердловской области [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 24 сентября 2012 г. № 1041-ПП.

232. Об утверждении Порядка формирования и реализации государственных программ Свердловской области [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 17 сентября 2014 г. № 790-ПП.

233. Овчинникова, О. П. Совершенствование механизма управления бюджетными ресурсами в регионе [Текст] : монография / О. П. Овчинникова, И. Е. Кванина. – Орел : Изд-во ОРАГС, 2008. – 203 с.

234. Ожегов, С. И. Словарь русского языка: около 57 000 слов [Текст] / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1986. – 797 с.

235. Озеров, И. Х. Основы финансовой науки. Вып. II. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит [Текст] / И. Х. Озеров. – 3-е изд., доп. – М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1910. – 352 с.

236. Оптимальные подходы государств – членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/gov/budgeting/1905266.pdf> (дата обращения: 20.07.2018).

237. Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2017 г. [Электронный ресурс] / Минстрой России. – Режим доступа : <http://gorodsreda.ru/upload/iblock/d33/itog-13.04.2018-godovoy-otchet-po-gorsrede.pdf> (дата обращения: 10.01.2019).

238. Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gorodsreda.ru/upload/iblock/60b/pasport_prior._proekta_i_gorsreda.pdf (дата обращения: 10.01.2019).

239. Петров, А. Основные концепты компетентностного подхода как методологической категории [Текст] / А. Петров // *Alma mater*. – 2005. – № 2. – С. 54–58.

240. Петросян, В. К. Компаративистский анализ концепций «открытого общества» А. Бергсона и К. Поппера [Текст] / В. К. Петросян // *Социологический журнал*. – 2009. – № 3. – С. 118–131.

241. Пешина, Э. В. Механизм бюджетирования, ориентированного на результат, в системе бюджетного планирования [Текст] : монография / Э. В. Пешина, Ю. С. Долганова. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2009. – 234 с.

242. Пешина, Э. В. Социальные расходы регионального бюджета: механизм регулирования [Текст] / Пешина Э. В. / науч. ред. Г. А. Ковалева. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2002. – 273 с.

243. Пешкова, М. Н. Прогнозирование регионального бюджета [Текст] : монография / М. Н. Пешкова. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2012. – 177 с.

244. Пешкова, Х. В. Бюджетное устройство России [Текст] : монография / Х. В. Пешкова. – М. : ИНФРА-М, 2017. – 176 с.

245. Пискотин, М. И. Советское бюджетное право: основные проблемы [Текст] / М. И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 312 с.

246. Планирование и учет финансовых потоков в бюджетной системе Российской Федерации, администрируемых таможенными органами [Текст] : монография / И. Н. Егорычева, Е. А. Морозова, О. И. Пилипенко и др. – М.: Изд-во «Спутник+», 2014. – 349 с.

247. Плотников, К. Н. Государственный бюджет СССР [Текст] / К. Н. Плотников. – М. : Знание, 1953. – 40 с.

248. Поварова, А. И. Региональные бюджеты – 2014: проблемы формирования и реализации [Текст] / А. И. Поварова // *Проблемы развития территории*. – 2015. – №. 1(75). – С. 24–36.

249. Поддержка проектов развития территорий муниципальных образований Ставропольского края, основанных на местных инициативах [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Ставропольского края. – Режим

доступа : <http://stavinvest.ru/work/sub19/support-for-local-initiatives> (дата обращения: 10.01.2019).

250. Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик [Текст] : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 25 мая 1927 г.

251. Попков, С. Ю. Региональное бюджетное прогнозирование и планирование (на примере бюджета города Москвы) [Текст] : монография / С. Ю. Попков. – М. : Дашков и К°, 2009. – 147 с.

252. Поппер, К. Р. Открытое общество и его враги [Текст] : в 2 т. / К. Р. Поппер ; пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. – М. : Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – Т. 1. Чары Платона. – 448 с.

253. Проблемы методологии системного исследования [Текст] / ред. кол. И. В. Блауберг, В. Н. Садовский, Э. Г. Юдин. – М. : Мысль, 1970. – 455 с.

254. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. [Текст], утв. распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

255. Программа поддержки местных инициатив в Тверской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ppmi.tverfin.ru/Content/Images/About-LISP/Буклет_ППМИ_ТО_2014.pdf (дата обращения: 10.01.2019).

256. Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования [Электронный ресурс] / Всемирный банк. – Режим доступа : http://kirovsk.ru/files/blago/ini_bud/2017/ppmi.pdf (дата обращения: 10.01.2019).

257. Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации [Текст] : приложение № 3 к протоколу заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 20 декабря 2017 г. № 6. – 31 с.

258. Проект по поддержке местных инициатив. Основные итоги реализации в 2010–2014 гг. [Электронный ресурс] / Правительство Кировской области. – Режим доступа : <https://www.kirovreg.ru/social/ppmi/itog.php> (дата обращения: 10.01.2019).

259. Проектные центры инициативного бюджетирования в субъектах РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступ : http://www.nifi.ru/images/FILES/Events/soveshaniePP_160516/vagin.pdf (дата обращения: 10.01.2019).

260. Пыхова, И. А. Механизм государственного регулирования межбюджетных отношений на территории [Текст] : препринт / И. А. Пыхова. – Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2006. – 80 с.

261. Раев, В. К. Алгоритмическое структурное моделирование [Текст] / В. К. Раев // Образовательные ресурсы и технологии. – 2017. – № 1(18). – С. 36–40.

262. Развернуть научно-исследовательскую работу в системе Наркомфина и Госбанка СССР [Текст] // Финансы и социалистическое хозяйство. – 1932. – № 13. – С. 1–5.

263. Райзберг, Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами [Текст] : учеб. пособие / Б. А. Райзберг. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 384 с.

264. Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь [Текст] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 512 с.

265. Рау, К. Г. Основные начала финансовой науки [Текст] : в 2 т. / К. Г. Рау ; пер. с 5-го нем. изд. под ред. В. Лебедева. – СПб. : Тип. Майкова, 1868. – Т. 2. – 378 с.

266. Региональная экономика [Текст] : учебник / Г. Б. Поляк, В. А. Тупчиненко, Н. А. Барменкова и др. ; под ред. Г. Б. Поляка. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-Дана, 2013. – 463 с.

267. Ржевская, Т. Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций) [Текст] : монография / Т. Г. Ржевская. – М. : Юнити-Дана ; Закон и право, 2015. – 160 с.

268. Ровинский, Н. Н. Государственный бюджет СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Н. Ровинский. – М. : Госфиниздат, 1944. – 385 с.

269. Ровинский, Н. Н. Государственный бюджет СССР [Текст] : учебник / Н. Н. Ровинский. – М. : Госфиниздат, 1951. – 385 с.

270. Родионова, В. М. Государственный бюджет СССР и его роль в ускорении социально-экономического развития общества [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Родионова Вера Михайловна. – М., 1986. – 369 с.

271. Родионова, В. М. Становление и развитие научной школы финансов [Текст] / В. М. Родионова // Вестник финансовой академии. – 2009. – № 1(49). – С. 9–17.

272. Романов, С. В. Бюджетная грамотность в контексте повышения открытости бюджета в Российской Федерации [Электронный ресурс] / С. В. Романов // Конференция Всемирного банка и заседание рабочей группы БС РЕМПАЛ по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (Москва, 22–23 июня 2017 г.). – Режим доступа : <https://www.rempal.org/ru/events/заседание-рабочей-группы-по-бюджетной-грамотности-и-прозрачности-бюджета> (дата обращения: 10.01.2019).

273. Романько, А. Н. Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Романько Анна Николаевна. – Саратов, 2011. – 26 с.

274. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Электронный ресурс] / Международный валютный фонд. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf> (дата обращения: 20.07.2017).

275. Рыжаков, Е. Д. Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и его актуальность для формирования бюджетной политики России [Текст] / Е. Д. Рыжаков // Экономические науки. – 2015. – № 4(125). – С. 127–132.

276. Рэгин, Ч. Особенности компаративистики [Электронный ресурс] / Ч. Рэгин // Charles Ragin. The Comparative Method: Moving beyond: Qualitative and Quantitative Strategies. – California : The Regents of the University of California, 1987. – Режим доступа : <http://pavroz.ru/files/ragincomparative.pdf> (дата обращения: 10.02.2019).

277. Сабитова, Н. М. Бюджет и бюджетная политика субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) [Текст] : монография / Н. М. Сабитова. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2002. – 197 с.

278. Сабитова, Н. М. Бюджетное устройство и эффективность функционирования бюджетной системы субъектов Российской Федерации (по материалам Республики Татарстан) [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Сабитова Надия Михайловна. – Казань, 2003. – 411 с.

279. Сабитова, Н. М. Бюджетное устройство Российской Федерации: теоретические аспекты [Текст] : монография / Н. М. Сабитова. – М. : ИНФРА-М, 2017. – 172 с.

280. Сабитова, Н. М. Бюджетное устройство Российской Федерации: теоретические аспекты [Текст] / Н. М. Сабитова. – Казань. : Изд-во Казан. фин.-экон. ин-та, 2001. – 181 с.

281. Сабитова, Н. М. Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы как администраторы доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [Текст] / Н. М. Сабитова, А. Р. Хафизова // Экономические науки. – 2017. – № 153. – С. 51–57.

282. Садовский, В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ [Текст] / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – 280 с.

283. Сакович, В. А. Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности [Текст] : в 2 ч. / В. А. Сакович. – СПб. : Центральная типолитогр. М. Я. Минкова, 1898. – Ч. I. – 327 с.

284. Самаруха, В. И. Развитие местного самоуправления [Текст] / В. И. Самаруха // Сибирская финансовая школа. – 2012. – № 4(93). – С. 22–28.

285. Свищева, В. А. Бюджетное планирование на региональном уровне [Текст] / В. А. Свищева // Финансы и кредит. – 2012. – № 33(513). – С. 65–71.

286. Ситарян, С. А. Чистый доход и бюджет. Вопросы распределения чистого дохода государственного хозяйства и его мобилизации в бюджет СССР [Текст] / С. А. Ситарян. – М. : Финансы, 1964. – 261 с.

287. Смирнов М. А. Использование проектного подхода при реализации государственных программ [Текст] / М. А. Смирнов // Финансовый журнал. – 2016. – № 1(29). – С. 79–88.

288. Смирнов, М. А. Повышение эффективности реализации государственных программ за счет проектного подхода [Текст] / М. А. Смирнов // Финансы и кредит. – 2016. – № 35(707). – С. 37–48.

289. Соболев, М. Н. Очерки финансовой науки (общедоступные беседы) [Текст] / М. Н. Соболев. – Харьков : Пролетарий, 1925. – 186 с.

290. Сокольников, Г. Я. Финансовая наука [Текст] / Г. Я. Сокольников. – 3-е изд. – М.–Л. : Госфиниздат, 1931. – 253 с.

291. Соломко, М. Бюджетный процесс на региональном уровне. Оценка и совершенствование [Текст] : монография / М. Соломко. – Saarbrücken : Lap Lambert, 2012. – 257 с.

292. Соломко, М. Н. Бюджетный процесс на субфедеральном уровне и оценка его организации [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Соломко Мария Николаевна. – Хабаровск, 2011. – 216 с.

293. Сорокина, Т. В. Финансовое обеспечение социально значимого бюджетного сектора региона в условиях российского федерализма [Текст] : монография / Т. В. Сорокина. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. – 278 с.

294. Степин, В. С. Научная картина мира в культуре техногенной цивилизации [Текст] / В. С. Степин, Л. Ф. Кузнецова. – М. : ИФРАН, 1994. – 274 с.

295. Стефанов, Н. Мультипликационный подход и эффективность [Текст] / Н. Стефанов. – М. : Прогресс, 1976. – 251 с.

296. Стиглиц, Дж. Ю. Экономика государственного сектора [Текст] : пер. с англ. / Дж. Ю. Стиглиц. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 720 с.

297. Стрюченко, Е. С. Оценка эффективности расходов бюджета (на примере Свердловской области) : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Стрюченко Евгений Сергеевич. – Екатеринбург, 2006. – 186 с.

298. Сугарова, И. В. Бюджетное планирование доходов: поиск новых возможностей расчетной основы и методы совершенствования механизма исполнения показателей [Текст] / И. В. Сугарова // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. Общественные науки. – 2015. – № 2. – С. 173–177.

299. Сугарова, И. В. Бюджетное планирование: теоретический и практический аспект [Текст] / И. В. Сугарова // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2015. – № 2. – С. 85–93.

300. Сугарова, И. В. Содержание бюджетного планирования расходов. [Текст] / И. В. Сугарова // Terra Economicus. – 2013. – Т. 11, № 3, ч. 3. – С. 74–78.

301. Сулейманов, М. М. К вопросу о реформировании межбюджетных отношений [Текст] / М. М. Сулейманов // Финансы и кредит. – 2013. – № 18(546). – С. 52–60.

302. Сулейманов, М. М. Принципы и функциональное содержание налогового федерализма [Текст] / М. М. Сулейманов // Экономический анализ: теория и практика. – 2013. – № 10. – С. 55–62.

303. Сысоева, Е. Ф. Инновационное развитие России: этапы, сценарии, индикаторы [Текст] / Е. Ф. Сысоева, Ю. И. Трещевский, А. И. Щедров // Регион: системы, экономика, управление. – 2011. – № 4(15). – С. 34–40.

304. Татаркин, А. И. Бюджетный федерализм и его роль в формировании и развитии системы межбюджетных отношений [Текст] / А. И. Татаркин, И. А. Пыхова, А. Г. Шеломенцев. – Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2002. – 189 с.

305. Татаркин, А. И. Кластерная политика регионов в пространственном обустройстве Российской Федерации [Текст] / А. И. Татаркин, Ю. Г. Лаврикова // Современные производительные силы. – 2015. – № 2. – С. 111–126.

306. Татаркин, А. И. Саморазвитие регионов в контексте федеративных отношений [Текст] / А. И. Татаркин, Д. А. Татаркин // Пространственная экономика. – 2008. – № 4. – С. 60–70.

307. Татаркин, А. И. Обоснование границ бюджетного федерализма – основное направление решения межбюджетных противоречий на территории [Текст] / А. И. Татаркин, И. А. Пыхова. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2001. – 188 с.

308. Татынов, С. И. Теоретический анализ концепций сущности финансов при социализме и в современной экономике [Текст] / С. И. Татынов // Финансы и кредит. – 2009. – № 42(378). – С. 26–37.

309. Теория и практика внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в регионе [Текст]: монография / Г. В. Ляпунова, Т. В. Сорокина, Т. В. Файберг, Т. В. Щукина. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2009. – 129 с.

310. Типовой порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации и методические рекомендации к нему (проект) [Электронный ресурс] / Минфин России. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=120201 (дата обращения: 28.11.2017).

311. Ткачева, Т. Ю. Трансформация форм межбюджетных трансфертов в свете новаций бюджетной политики [Текст] / Т. Ю. Ткачева // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2011. – № 2(35). – С. 47а–53.

312. Токаев, Н. Х. Бюджетное самообеспечение региона: проблемы, пути и методы их решения [Текст] / Н. Х. Токаев, М. Ш. Баснукаев // Вестник Финансового университета. – 2016. – Т. 20, № 4(94). – С. 17–21.

313. Токаев, Н. Х. Неналоговые доходы: факторы формирования, тенденции и законодательное регулирование [Текст] / Н. Х. Токаев, М. Ш. Баснукаев, А.-В. Б. Баматалиев // Экономика. Налоги. Право. – 2016. – Т. 9, № 4. – С. 150–156.

314. Токаев, Н. Х. Размерность бюджетных параметров и сбалансированность бюджетных решений в регионе [Текст] / Н. Х. Токаев, И. В. Сугарова // Аудит и финансовый анализ. – 2015. – № 6. – С. 267–270.

315. Толковый словарь русского языка [Текст]: в 4 т. / под ред. Д. Ушакова. – М.: ТЕРРА, 1996. – Т. 1. – 824 с.

316. Точильников, Г. Вопросы советских финансов: очерки теории [Текст] / Г. Точильников. – М.: Госфиниздат, 1962. – 148 с.

317. Точильников, Г. М. Социалистические финансы [Текст] / Г. М. Точильников. – М.: Финансы, 1974. – 207 с.

318. Траченко, М. Б. Бюджетирование в системе управления финансами [Текст]: дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Траченко Марина Борисовна. – М., 2012. – 341 с.

319. Тулебаев, Т. Т. Бюджетное планирование в союзной республике [Текст] / Т. Т. Тулебаев. – М. : Финансы, 1969. – 111 с.

320. Уемов, А. И. Системный подход и общая теория систем [Текст] / А. И. Уемов. – М. : Мысль, 1978. – 272 с.

321. Уиллоуби, У. Ф. Движение к бюджетной реформе в США [Текст] / У. Ф. Уиллоуби // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 51–55.

322. Усков, И. В. Экономическая природа бюджета [Текст] / И. В. Усков // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. – 2010. – № 1(6). – С. 21–26.

323. Файберг, Т. В. Государственный (муниципальный) заказ как форма организации бюджетного финансирования [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Файберг Татьяна Владимировна. – Иркутск, 2006. – 300 с.

324. Федотова, В. К. Бюджетное планирование и прогнозирование [Текст] : учеб. пособие / В. К. Федотова, Н. В. Капитонова, Ю. С. Семке. – Чита : ЗабГУ, 2012. – 152 с.

325. Федотова, Г. В. Программный бюджет как инструмент эффективного регионального управления [Текст] : монография / Г. В. Федотова. – Волгоград : ВолгГТУ, 2015. – 156 с.

326. Финансово-бюджетное планирование [Текст] : учебник / под ред. Г. Б. Поляка. – М.: Вузовский учебник, 2007. – 544 с.

327. Финансы и кредит СССР [Текст] : учебник / под ред. А. Б. Бачурина. – М. : Госфиниздат, 1953. – 448 с.

328. Финансы СССР [Текст] : в 2 вып. / под ред. В. П. Дьяченко. – М. : Госиниздат, 1933. – Вып. 1. – 150 с.

329. Финансы, денежное обращение и кредит [Текст] : учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. – М. : Юрайт, 2006. – 543 с.

330. Харченко, А. В. Экономическая сущность и виды бюджета [Текст] / А. В. Харченко // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Сер.: Экономика и управление. – 2017. – Т. 3(69), № 1. – С. 92–103.

331. Хатри, Г. Мониторинг результативности в общественном секторе [Текст] : пер. с англ. / Г. Хатри – М. : Фонд «Институт экономики города», 2005. – 276 с.

332. Храмова, Т. В. Стратегия управления финансами региона [Текст] : монография / Т. В. Храмова. – Ростов н/Д : РИНХ, 2005. – 211 с.

333. Цветова, Г. В. Бюджетные отношения в Российской Федерации: теория и практика [Текст] : монография / Г. В. Цветова. – Хабаровск : ДВИУ – филиал РАНХИГС, 2016. – 105 с.

334. Червяков, В. В. Бюджетно-корпоративное финансирование социально-экономического развития территории [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Червяков Владислав Владимирович. – Екатеринбург, 2005. – 159 с.

335. Шахновская, С. Проблема единого финансового плана [Текст] / С. Шахновская // Плановое хозяйство. – 1929. – № 6. – С. 32–49.

336. Шаш, Н. И. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России [Текст] / Н. И. Шаш, А. И. Бородин, А. А. Татуев // Terra Economicus. – 2013. – Т. 11, № 4-2. – С. 145–152.

337. Швецов, Ю. Г. Бюджет государства как общественное достояние [Текст] / Ю. Г. Швецов // Общество и экономика. – 2011. – № 8–9. – С. 119–132.

338. Швецов, Ю. Г. Бюджет как финансовая основа реализации общественных проектов [Текст] / Ю. Г. Швецов, О. А. Булаш // Проблемы учета и финансов. – 2013. – № 3(11). – С. 38–48.

339. Швецов, Ю. Г. Концептуальные основы формирования системы бюджетного регулирования в Российской Федерации [Текст] : монография / Ю. Г. Швецов. – Барнаул : Изд-во АлтГТУ, 2002. – 304 с.

340. Шеломенцев, А. Г. Методические рекомендации по оценке влияния минерально-сырьевого комплекса на социально-экономическое состояние регио-

нов [Текст] / А. Г. Шеломенцев, С. Е. Донской // Экономика региона. – 2007. – № 1. – С. 100–111.

341. Шестопалов, П. А. С первого раза правильно [Электронный ресурс] / П. А. Шестопалов. – Режим доступа : <http://bujet.ru/article/281144.php> (дата обращения: 10.01.2019).

342. Шеховцов, Г. К. Бюджет социалистического государства: на примере организации бюджета в СССР [Текст] / Г. К. Шеховцов. – М. : Финансы и статистика, 1983. – 167 с.

343. Шеховцов, Г. К. Сводное бюджетное планирование [Текст] / Г. К. Шеховцов. – М. : Финансы, 1976. – 112 с.

344. Шульга, И. Механизмы и принципы инициативного бюджетирования. Пример программы поддержки местных инициатив [Электронный ресурс] / И. Шульга; Всемирный банк. – Режим доступа : http://www.fin.amurobl.ru/Download/O_ministerstve/meropriatia/Budzetirovanie/1-Shulga%20March.pptx (дата обращения: 10.01.2019).

345. Шульга, И. Основные результаты и факторы успеха Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) [Электронный ресурс] / И. Шульга. – Режим доступа : <http://budget.open.gov.ru/upload/iblock/69f/69f79e3cd1d81f27653f32305c-92ac46.pdf> (дата обращения: 10.01.2019).

346. Шульга, И. Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования [Текст] / И. Шульга, А. Сухова. – М. : Алекс, 2016. – 52 с.

347. Шуляк, П. Н. Финансы [Текст] : учебник / П. Н. Шуляк, Н. П. Белотелова, Ж. С. Белотелова ; под ред. П. Н. Шуляка. – М. : Дашков и К°, 2017. – 384 с.

348. Шумпетер, Й. А. Теория экономического развития [Текст] / Й. А. Шумпетер. – М. : Директмедиа Паблишинг, 2008. – 401 с.

349. Юткина, Т. Ф. Бюджетный механизм регулирования социально-экономического развития региона [Текст] : учеб. пособие / Т. Ф. Юткина. – Сыктывкар : СГУ, 1991. – 79 с.

350. Яшина, Н. И. Совершенствование методологии управления территориальными бюджетами в современных социально-экономических условиях [Текст] : монография / Н. И. Яшина, С. Ю. Роганова, А. В. Ясенев. – Н. Новгород : Изд-во ВГИПУ, 2011. – 198 с.

351. Davis, O. A. A Theory of the Budgetary Process / O. A. Davis, M. A. H. Dempster, A. Wildavsky // *The American Political Science Review*. – 1966. – Vol. LX, no. 3. – P. 529–547.

352. Diamond, J. The New Russian Budget System: a Critical Assessment and Future Reform Agenda [Electronic resource] / J. Diamond. – URL : <http://www.oecd.org/russia/43505933.pdf> (access data: 10.05.2015).

353. Donald, A. Jesse Burkhead: An Appreciation [Text] / A. Donald // *Public Budgeting & Finance*. – 1989. – Vol. 9, iss. 2. – P. 3–10.

354. Ebdon, C. Citizen Participation in Budgeting Theory [Text] / C. Ebdon, A. L. Franklin // *Public Administration Review*. – 2006. – Vol. 66, iss. 3. – P. 437–447.

355. Gilman, H. R. Engaging Citizens: Participatory Budgeting and the Inclusive Governance Movement within the United States [Electronic resource] / H. R. Gilman. – URL : <https://ash.harvard.edu/files/ash/files/participatory-budgeting-paper.pdf> (access data: 20.07.2017).

356. Hope For Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide [Electronic resource]. – URL : https://oficinaorg.weebly.com/uploads/7/0/6/1/70619115/ope_for_democracy_-_digital.pdf (access data: 20.07.2017).

357. Jack, D. From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies [Electronic resource] / D. Jack. – URL : <http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/From-Program-to-Performance-Budgeting-The-Challenge-for-Emerging-Market-Economies-16542> (access data: 20.07.2018).

358. Lindblom, C. E. The Science of «Muddling Through» [Text] / C. E. Lindblom // *Public Administration Review*. – 1959. – Vol. 19, no. 2. – P. 79–88.

359. Malena, C. Participatory Budgeting [Electronic resource] / C. Malena, M. Khallaf. – URL : https://civicus.org/images/PGX_G_Participatory%20BudgetingFinalWeb.pdf (access data: 20.07.2017).

360. Miller, G. J. Government Budgeting and Financial Management in Practice. Logics to Make Sense of Ambiguity [Text] / G. J. Miller. – Boca Raton–London–New York : CRC Press – Taylor & Francis Group, 2012. – 741 p.

361. Open Government Guide (Open Government Partnership, Custom Report created on 11th November 2014) [Electronic resource]. – URL : https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide_summary_all-topics.pdf (access data: 20.07.2018).

362. Open Government: Presented to Parliament by the Chancellor of the Duchy of Lancaster by Command of Her Majesty, July, 1993 [Electronic resource]. – URL : <http://ivan.begtin.name/2012/03/21/uk-open-government-july-1993> (access data: 20.07.2018).

363. Robinson, M. A Basic Model of Performance-Based Budgeting [Text] / M. Robinson, D. Last. – Washington, 2009. – 12 p.

364. Rubin, I. S. The Demise of Incrementalism [Text] / I. S. Rubin // New directions in budget theory / ed. by I. S. Rubin. – New York : Published by State University of New York Press, Albany, 1988. – P. 3–5.

365. Schick, A. An Inquiry into the Possibility of a Budget Theory [Text] / A. Schick // New directions in budget theory / ed. by I. S. Rubin. – New York : Published by State University of New York Press, Albany, 1988. – P. 59–69.

366. Schick, A. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? [Text] / A. Schick // OECD Journal on Budgeting. – 2007. – Vol. 7, no. 2. – P. 109–138.

367. Schick, A. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform [Text] / A. Schick // Public Administration Review. – 1966. – December. – P. 243–258.

368. Smithies, A. The budgetary process in the United States [Text] / A. Smithies. – 1st ed. – New York–Toronto–London : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1955. – 486 p.

369. Tănase, G. L. An Overall Analysis of Participatory Budgeting Advantages and Essential Factors for an Effective Implementation in Economic Entities [Electronic resource] / G. L. Tănase // Journal of Eastern Europe Research in Business and Economic. – 2013. – Vol. 2013. – URL : <https://ibimapublishing.com/articles/JEERBE/2013/201920/201920.pdf> (access data: 20.07.2017).

370. Wampler, B. A Guide to Participatory Budgeting [Electronic resource] / B. Wampler // Participatory Budgeting / ed. by A. Shah. – International Bank of Reconstruction and Development / The World Bank. – 2007. – URL : <https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf> (access data: 20.07.2017).

371. Wampler, B. A Guide to Participatory Budgeting [Electronic resource] / B. Wampler. – URL : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgets.pdf> (дата обращения: 20.07.2017).

372. Wildavsky, A. The Politics of the Budgetary Process [Text] / A. Wildavsky. – 2nd ed. – Boston–Toronto : Little, Brown and Company, 1974. – 271 p.

373. Wildavsky, A. B. Political Implications of Budgetary Reform [Text] / A. B. Wildavsky // Public Administration Review. – 1961. – Vol. 21, no. 4. – P. 183–190.

374. Young, R. D. Performance-Based Budget Systems [Text] / R. D. Young // USC Institute for Public Service and Policy Research – Public Policy & Practice. – 2003. – January. – P. 11–24.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

БАЗЫ РАСЧЕТОВ,
ИСПОЛЬЗОВАВШИЕСЯ В ПЛАНИРОВАНИИ ОСНОВНЫХ БЮДЖЕТООБРАЗУЮЩИХ НАЛОГОВ
ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ НА 1999–2018 ГГ.

Плановый (очередной) год	Варианты баз расчетов				
	Фактические поступления за отчетный год	Начисленные платежи за отчетный год	Начисленные платежи на 1 июля (1 октября) текущего года	Ожидаемые начисления на 1 июля (1 октября) текущего года	Фактические поступления на 1 июля (1 октября) текущего года
1999	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; акцизы; налог на доходы физических лиц	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>
2000	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; акцизы; налог на доходы физических лиц	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>
2001	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; акцизы; налог на доходы физических лиц	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>
2002	Налог на доходы физических лиц	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; акцизы	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>
2003	Налог на доходы физических лиц	Налог на имущество организаций; акцизы	Налог на прибыль	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>
2004	Налог на доходы физических лиц	Налог на имущество организаций	Налог на прибыль; акцизы	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>
2005	Налог на доходы физических лиц	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; акцизы	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>

Плановый (очередной) год	Варианты баз расчетов				
	Фактические поступления за отчетный год	Начисленные платежи за отчетный год	Начисленные платежи на 1 июля (1 октября) текущего года	Ожидаемые начисления на 1 июля (1 октября) текущего года	Фактические поступления на 1 июля (1 октября) текущего года
2006	Налог на доходы физических лиц	Налог на прибыль	Налог на имущество организаций; акцизы	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>
2007	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Акцизы	Налог на прибыль; налог на имущество организаций	Налог на доходы физических лиц.
2008	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на имущество организаций	Налог на прибыль	Акцизы; налог на доходы физических лиц.
2009	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций	<i>Не использовалась</i>	Акцизы; налог на доходы физических лиц.
2010	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций	<i>Не использовалась</i>	Акцизы; налог на доходы физических лиц.
2011	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций	<i>Не использовалась</i>	НДФЛ; акцизы
2012	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций	<i>Не использовалась</i>	НДФЛ; акцизы
2013	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль организаций	<i>Не использовалась</i>	НДФЛ; акцизы; налог на имущество организаций
2014	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; НДФЛ; акцизы
2015	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; НДФЛ; акцизы
2016	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; НДФЛ; акцизы

Плановый (очередной) год	Варианты баз расчетов				
	Фактические поступления за отчетный год	Начисленные платежи за отчетный год	Начисленные платежи на 1 июля (1 октября) текущего года	Ожидаемые начисления на 1 июля (1 октября) текущего года	Фактические поступления на 1 июля (1 октября) текущего года
2017	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; НДФЛ; акцизы
2018	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	<i>Не использовалась</i>	Налог на прибыль; налог на имущество организаций; НДФЛ; акцизы
Примечание. Составлено автором на основе: [196; 197; 198; 199; 200; 201; 202; 203; 204; 215; 216; 218; 219; 220; 221; 222; 223; 224; 225; 226].					

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

**МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К ПЛАНИРОВАНИЮ НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ
ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ,
ПРИМЕНЯВШИЕСЯ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ НА 2002–2018 ГГ.**

Плановый (очередной) год	Характеристика методических подходов к планированию неналоговых доходов областного бюджета Свердловской области
2002	<i>Арендная плата за землю</i> – доходы определяются на уровне бюджетных назначений на 2001 г. в областной бюджет
2012	<i>Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности</i> – учитываются в размере, предусмотренном Программой управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области на 2002 г.
2003	<p><i>Арендная плата за землю</i> – доходы определяются на основании фактических поступлений в консолидированный бюджет области в 2001 г. с применением коэффициентов ожидаемого роста поступлений, в связи с увеличением ставок арендной платы в 2002 г. ($K = 2$) и 2003 г. ($K = 1,8$).</p> <p><i>Дивиденды по акциям, находящимся в государственной собственности Свердловской области, прочие доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, отчисления от областных унитарных предприятий</i> – объем поступлений определяется Министерством по управлению государственным имуществом Свердловской области</p>
2004	<p><i>Арендная плата за землю</i> – доходы определяются, исходя из площади земельных участков, сдаваемых в аренду, и ставок арендной платы за землю (с учетом роста ставок в соответствии с законодательством РФ) по нормативу зачисления в областной бюджет.</p> <p><i>Дивиденды по акциям, находящимся в государственной собственности Свердловской области</i> – объем поступлений определяется на базе фактического поступления дивидендов по акциям за 2001, 2002 гг. и бюджетных назначений на 2003 г. (с учетом индекса инфляции на 2004 г. и корректировкой на пакеты акций, которые в 2003 году планируется продать).</p> <p><i>Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности Свердловской области</i> – объем поступлений определяется на базе фактического поступления доходов от сдачи в аренду имущества за 2001, 2002 гг. и бюджетных назначений на 2003 г. (с учетом индекса инфляции на 2004 г.).</p> <p><i>Доходы в виде отчислений от областных унитарных предприятий</i> (перечисление части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей) – определяются на базе планируемой на 2003 г. прибыли государственных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и ставки отчислений в областной бюджет в 2004 г.</p> <p><i>Доходы от штрафных санкций</i> (в методике отдельно не выделено; характеристика дана по аналогии с 2005 г.) – определяются на основании фактических поступлений в областной бюджет в 2002 г. и коэффициента ожидаемого роста поступлений в 2003 г. и 2004 г.</p>

Плановый (очередной) год	Характеристика методических подходов к планированию неналоговых доходов областного бюджета Свердловской области
2005	<p><i>Арендная плата за землю</i> – доходы на 2005 г. определяются, исходя из площади земельных участков, сдаваемых в аренду, и ставок арендной платы за землю (с учетом роста ставок в соответствии с законодательством РФ) и нормативов зачисления в областной бюджет.</p> <p><i>Дивиденды по акциям, находящимся в государственной собственности Свердловской области</i> – объем поступлений на 2005 г. определяется на базе фактического поступления дивидендов по акциям за 2002, 2003 годы и бюджетных назначений на 2004 г. (с учетом индекса инфляции на 2005 год и корректировкой на величину дивидендов по пакетам акций, которые в 2004–2005 гг. планируется продать)</p> <p><i>Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности Свердловской области</i> – объем поступлений определяется на базе фактического поступления доходов от сдачи в аренду имущества за 2002, 2003 гг. и бюджетных назначений на 2004 г. (с учетом индекса инфляции на 2005 г.); применяемые в расчетах фактические поступления и бюджетные назначения скорректированы на величину арендной платы за имущество, которое в 2004–2005 гг. планируется продать.</p> <p><i>Доходы в виде отчислений от областных унитарных предприятий</i> (перечисление части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей) – определяются на базе планируемой на 2004 г. прибыли государственных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и ставки отчислений в областной бюджет в 2005 г.</p> <p><i>Доходы от штрафных санкций</i> – определяются на основании фактических поступлений в областной бюджет в 2003 г. и коэффициента ожидаемого роста поступлений в 2004 г. и 2005 г. (в случае значительных отклонений в ожидаемом исполнении (начислениях) возможно внесение изменений в методику расчета)</p>
2006	<p><i>Арендная плата за земли городских поселений</i> – доходы на 2006 г. определяются, исходя из площади земельных участков, сдаваемых в аренду, и ставок арендной платы за землю (с учетом изменения законодательства РФ и Свердловской области).</p> <p><i>Расчетная база может быть скорректирована в результате согласования в Министерстве по управлению государственным имуществом Свердловской области.</i></p> <p><i>Арендная плата за земли</i> (кроме арендной платы за земли городских поселений) – доходы определяются на базе бюджетных назначений в консолидированный бюджет области на 2005 г. с применением коэффициента роста поступлений в связи с изменением ставок арендной платы (корректирующий коэффициент).</p> <p><i>Дивиденды по акциям, находящимся в государственной собственности Свердловской области</i> – объем поступлений на 2006 г. определяется на базе фактического поступления дивидендов по акциям за 2003, 2004 гг. и бюджетных назначений на 2005 г. (с учетом индекса инфляции на 2006 год); применяемые в расчетах фактические поступления и бюджетные назначения скорректированы на величину дивидендов по пакетам акций, которые в 2005–2006 гг. планируется продать.</p> <p><i>Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности Свердловской области</i> – объем поступлений определяется на базе фактического поступления доходов от сдачи в аренду имущества за 2003, 2004 гг. и бюджетных назначений на 2005 г. (с учетом индекса инфляции на 2006 г.); применяемые в расчетах фактические поступления и бюджетные назначения скорректированы на величину арендной платы за имущество, которое в 2005–2006 гг. планируется продать.</p>

Плановый (очередной) год	Характеристика методических подходов к планированию неналоговых доходов областного бюджета Свердловской области						
	<p><i>Доходы в виде отчислений от областных унитарных предприятий</i> (перечисление части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей) – определяются, исходя из планируемой на 2005 г. прибыли государственных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и ставки отчислений в областной бюджет в 2006 г.</p> <p><i>Доходы от штрафных санкций</i> – определяются на основании фактических поступлений в областной бюджет в 2004 г. и коэффициента ожидаемого роста поступлений в 2005 г. и 2006 г.</p>						
2007	<p><i>Арендная плата за земли, находящиеся в собственности субъектов Федерации, после разграничения государственной собственности на землю</i> – доходы на 2007 г. определяются, исходя из площади земельных участков, сдаваемых в аренду, и ставок арендной платы за землю (с учетом изменения законодательства РФ и Свердловской области).</p> <p><i>! Расчетная база может быть скорректирована в результате согласования в Министерстве по управлению государственным имуществом Свердловской области</i></p> <table border="1" data-bbox="352 853 1522 1189"> <tr> <td data-bbox="352 853 938 898">Дивиденды по акциям</td> <td data-bbox="943 853 1522 1189" rowspan="4">Плановый объем доходов определен в соответствии с проектом Закона Свердловской области «О Программе управления государственной собственностью... и приватизации государственного имущества Свердловской области на 2007 г.»</td> </tr> <tr> <td data-bbox="352 904 938 949">Доходы от сдачи в аренду имущества</td> </tr> <tr> <td data-bbox="352 956 938 1077">Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий</td> </tr> <tr> <td data-bbox="352 1084 938 1189">Доходы от реализации имущества, находящегося в собственности Свердловской области</td> </tr> </table> <p><i>Доходы от оказания платных услуг, компенсации затрат государства, административные платежи и сборы, штрафные санкции</i> – доходы определяются, исходя из ожидаемых поступлений в областной бюджет в 2006 г. (рассчитанных на базе фактических поступлений за 1 полугодие 2006 г.) с учетом роста поступлений в 2007 г.</p> <p><i>! Прогноз 2007 года может быть скорректирован с учетом поступлений за 9 месяцев 2006 г., а также на основании расчетов администраторов указанных платежей</i></p>		Дивиденды по акциям	Плановый объем доходов определен в соответствии с проектом Закона Свердловской области «О Программе управления государственной собственностью... и приватизации государственного имущества Свердловской области на 2007 г.»	Доходы от сдачи в аренду имущества	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий	Доходы от реализации имущества, находящегося в собственности Свердловской области
Дивиденды по акциям	Плановый объем доходов определен в соответствии с проектом Закона Свердловской области «О Программе управления государственной собственностью... и приватизации государственного имущества Свердловской области на 2007 г.»						
Доходы от сдачи в аренду имущества							
Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий							
Доходы от реализации имущества, находящегося в собственности Свердловской области							
2008	<p><i>Арендная плата за земли, находящиеся в собственности субъектов Федерации, после разграничения государственной собственности на землю</i> – доходы на 2008 г. определяются, исходя из площади земельных участков, сдаваемых в аренду, и ставок арендной платы за землю (с учетом изменения законодательства РФ и Свердловской области).</p> <p><i>! Расчетная база может быть скорректирована в результате согласования в Министерстве по управлению государственным имуществом Свердловской области</i></p>						

Плановый (очередной) год	Характеристика методических подходов к планированию неналоговых доходов областного бюджета Свердловской области	
	<p>Дивиденды по акциям</p> <p>Доходы от сдачи в аренду имущества</p> <p>Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий</p> <p>Доходы от реализации имущества, находящегося в собственности Свердловской области</p>	<p>Плановый объем доходов определен в соответствии с проектом Закона Свердловской области «О Программе управления государственной собственностью ... и приватизации государственного имущества Свердловской области на плановый год (2008 г.)»</p>
	<p><i>Доходы от оказания платных услуг, компенсации затрат государства, административные платежи и сборы, штрафные санкции – доходы определяются на основании фактических поступлений в областной бюджет по состоянию на 1 июля текущего года (2007 г.), коэффициента досчета до ожидаемых поступлений текущего года (2007 г.) и коэффициента ожидаемого роста поступлений в плановом году (2008 г.).</i></p> <p><i>! Прогноз 2008 г. может быть скорректирован на основании расчетов администраторов указанных платежей</i></p>	
2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018	<p>Дивиденды по акциям, принадлежащим Свердловской области</p> <p>Арендная плата за земли, находящиеся в собственности Свердловской области</p> <p>Доходы от сдачи в аренду имущества</p> <p>Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий</p> <p>Доходы от продажи материальных и нематериальных активов</p>	<p>Плановый объем доходов определен в соответствии с программой управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области очередной финансовый год и плановый период</p>
	<p><i>Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, штрафы, санкции, возмещение ущерба – доходы определяются на основании фактических поступлений в областной (с 2011 г. – консолидированный) бюджет за первое полугодие текущего года, коэффициента досчета до ожидаемых поступлений текущего года и коэффициента ожидаемого роста поступлений в плановом году.</i></p> <p><i>! Прогноз на очередной год может быть скорректирован на основании расчетов администраторов указанных платежей</i></p>	
<p>Примечание. Составлено автором на основе: [196; 197; 198; 199; 200; 201; 202; 203; 204; 215; 216; 218; 219; 220; 221; 222; 223; 224; 225; 226].</p>		

ПРИЛОЖЕНИЕ В

**НОРМАТИВЫ МИНИМАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ
ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ НА 1999–2001 ГГ. [195]**

Наименование показателей	Наименование финансового норматива	Финансовый норматив, р. в год
<i>Государственное управление</i>		
1. Расходы на государственное управление	Норматив бюджетных расходов на государственное управление на 1 государственного служащего	42 804 000,00
<i>Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности</i>		
2. Расходы на правоохранительную деятельность	Норматив бюджетных расходов на правоохранительную деятельность на 1 жителя области	109 800,00
<i>Гидрометеорология</i>		
3. Расходы на ведение работ по гидрометеорологии	Норматив затрат на ведение работ по гидрометеорологии на 1 жителя области	0,70
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>		
4. Воздушный транспорт	Норматив затрат областного бюджета на возмещение убытков по перевозке пассажиров воздушным транспортом в труднодоступные районы области (Гаринский, Таборинский районы) на 1 жителя труднодоступных районов	560,00
5. Водный транспорт	Норматив затрат областного бюджета на возмещение убытков по перевозке пассажиров водным транспортом в труднодоступные районы области (Гаринский, Таборинский районы) на 1 жителя труднодоступных районов	64,70
<i>Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций</i>		
6. Расходы на обеспечение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций	Норматив затрат на обеспечение мероприятий ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в расчете на 1 жителя области	2,20
<i>Образование</i>		
7. Учреждения образования:		
– детский сад с группами компенсирующего вида	Норматив затрат на текущее содержание 1 воспитанника	6 260 000,00
– общеобразовательные школы	Норматив затрат на текущее содержание 1 учащегося	2 443 000,00
– учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Норматив затрат на текущее содержание 1 воспитанника в детских домах	28 300 000,00
– средние специальные учебные заведения	Норматив затрат на текущее содержание 1 учащегося	5 227 000,00
<i>Культура и искусство</i>		
8. Расходы на культуру	Норматив затрат на текущее содержание объектов культуры в расчете на 1 жителя области	33 100,00

Наименование показателей	Наименование финансового норматива	Финансовый норматив, р. в год
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>		
9. Здравоохранение		
– областные учреждения здравоохранения	Норматив затрат на текущее содержание областных учреждений здравоохранения в расчете на 1 жителя области	130 000,00
– бесплатные и льготные медикаменты	Норматив затрат на бесплатные и льготные медикаменты в расчете на 1 жителя области	81 000,00
– бесплатное детское питание	Норматив затрат бесплатное детское питание в расчете на 1 жителя области	14 700,00
10. Санитарно-эпидемиологический надзор		
– мероприятия по борьбе с эпидемиями	Норматив затрат на мероприятия по борьбе с эпидемиями в расчете на 1 жителя области	2,20
11. Физическая культура и спорт		
– физическая культура и спорт	Норматив затрат на мероприятия по физической культуре и спорту в расчете на 1 жителя области	4 600,00
12. Обязательное медицинское страхование		
– расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения	Норматив затрат на обязательное медицинское страхование неработающего населения в расчете на 1 жителя области	63 700,00
<i>Санитарно-эпидемиологический надзор</i>		
13. Молодежная политика	Норматив затрат на мероприятия в области молодежной политики на 1 человека в возрасте от 14 до 30 лет	21 000,00
<i>Социальная политика</i>		
14. Учреждения социального обеспечения		
– дом-интернат для престарелых и инвалидов	Норматив затрат на содержание 1 места в доме-интернате для престарелых и инвалидов	15 512 000,00
– профессионально-техническое училище для инвалидов	Норматив затрат на содержание 1 места в профессионально-техническом училище для инвалидов	15 260 000,00
– территориальный центр социальной помощи семье и детям	Норматив затрат на содержание 1 места территориальном центре социальной помощи семье и детям	29 715,00
– курсовая база для обучения инвалидов вождению на автомобиле	Норматив затрат на обучение 1 человека в месяц обучения	2 889 000,00

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

НОРМАТИВЫ В ПЛАНИРОВАНИИ РАСХОДОВ ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
НА 2002–2007 ГГ.

Наименование расходов	Физический показатель	Финансовый показатель на единицу физического показателя, р.					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Государственное управление	Число государственных служащих Свердловской области	130 177	179 262	209 890	207 592	В пределах смет органов власти и предельной численности служащих	В пределах смет органов власти и предельной численности служащих
2. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	Штатная численность сотрудников правоохранительных органов	98 619	79 751,1	128 188,6	145 429,6	158 030,3	157 779,8
3. Ведение работ по гидрометеорологии	Число жителей области	1,2	1,5	2,12	2,3	Нет	Нет
4. Возмещение убытков по перевозке пассажиров воздушным транспортом в труднодоступные районы области	Число жителей труднодоступных районов области	638	213	231,6	230,8	233	Нет
5. Обеспечение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций	Число жителей области	2,5	3,1	3,5	3,8	4,81	6,83

Наименование расходов	Физический показатель	Финансовый показатель на единицу физического показателя, р.					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
6. Дошкольные образовательные учреждения	Контингент воспитанников	17 623	22 188	Расходы определяются на основе плановых назначений на 2003 г. с учетом индексации	Расходы определяются на основе плановых назначений на 2004 г. с учетом индексации	Расходы определяются на основе плановых назначений на 2005 г. с учетом индексации	Расходы определяются на основе плановых назначений на 2006 г. с учетом индексации
7. Общее образование	Контингент учащихся	4 960	6 449				
8. Начальное профессиональное образование	Контингент учащихся	9 516	12 987				
9. Среднее профессиональное образование	Контингент учащихся	9 623	11 371				
10. Ведомственные расходы на образование	Контингент учащихся	5 227–46 097*	7 065–59 523				
11. Содержание учреждений культуры и искусства	Число жителей области	45,7	64,04	71,5	76,3	Расходы определяются на основе плановых назначений на 2005 г. с учетом индексации	Расходы определяются на основе плановых назначений на 2006 г. с учетом индексации
12. Содержание областных учреждений здравоохранения		184	247	354	371	575,1	Нет
13. Расходы на бесплатные и льготные медикаменты	Число жителей области	92	124	149	160,9	116,0	125,8
14. Расходы на бесплатное детское питание		16,8	19	10,2	11	11,9	Нет
15. Расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения		110	146,3	192	712,7	802,8	Нет
16. Мероприятия по борьбе с эпидемиями		2,5	2,8	3,0	По плану на 2004 г.	3,0	3,2

Наименование расходов	Физический показатель	Финансовый показатель на единицу физического показателя, р.					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
17. Мероприятия по физической культуре	Число жителей области	12	13,4	15	16,2	Расходы определяются на основе плановых назначений на 2005 г. с учетом индексации	Расходы определяются на основе плановых назначений на 2006 г. с учетом индексации
18. Расходы на дома-интернаты для престарелых и инвалидов	Число мест	19 077	40 565	51 751	54 873		
19. Расходы на профессионально-техническое училище для инвалидов		25 570	40 565	51 751	54 873		
20. Расходы на территориальный центр помощи семье и детям		39 937	40 565	54 940	58 254		
21. Курсовая база для обучения инвалидов вождению на автомобиле	Число обучающихся	3 293	4 050	Нет	Нет		
22. Мероприятия в сфере молодежной политики	Число жителей области в возрасте от 14 до 30 лет	12,2	13,7	По плану на 2003 г.	По плану на 2004 г.	Нет	Нет
<p>Примечание. Составлено автором на основе: [199; 200; 201; 202; 203; 204]. * Норматив установлен для каждого областного ведомственного учреждения.</p>							

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

ПЕРЕЧЕНЬ МЕТОДИК,
 ПРИМЕНЯВШИХСЯ МИНИСТЕРСТВОМ ФИНАНСОВ
 СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ДЛЯ РАСЧЕТА ДОТАЦИЙ
 БЮДЖЕТАМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА 2006–2018 ГГ.

Очередной (плановый) год	Перечень методик
2006	<p>1. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, расчета дотаций, определяемых, исходя из численности жителей <i>муниципальных районов (городских округов)</i>, в расчете на одного жителя, и замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от <i>налога на доходы физических лиц муниципальных районов (городских) округов</i>, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>2. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций и замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от <i>налога на доходы физических лиц поселений</i>, расположенных на территории Свердловской области</p>
2007	<p>1. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, расчета дотаций, определяемых, исходя из численности <i>жителей муниципальных районов (городских округов)</i>, в расчете на одного жителя, и замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от <i>федеральных налогов муниципальных районов (городских) округов</i>, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>2. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций и замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от <i>федеральных налогов поселений</i>, расположенных на территории Свердловской области</p>
2008	<p>1. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций и замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от <i>федеральных налогов поселений</i>, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>2. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, расчета дотаций, определяемых, исходя из численности жителей <i>муниципальных районов (городских округов)</i>, в расчете на одного жителя, и замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от <i>федеральных налогов муниципальных районов (городских) округов</i>, расположенных на территории Свердловской области</p>
2009	<p>1. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций и замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от <i>налога на доходы физических лиц поселений</i>, расположенных на территории Свердловской области.</p>

Очередной (плановый) год	Перечень методик
	2. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, расчета дотаций, определяемых, исходя из численности жителей <i>муниципальных районов (городских округов)</i> , в расчете на одного жителя, и замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от <i>налога на доходы физических лиц муниципальных районов (городских) округов</i> , расположенных на территории Свердловской области
2010	<p>1. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности городских поселений (за исключением городских округов) и сельских поселений, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>2. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности городских округов, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>3. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, расчета дотаций, определяемых, исходя из численности жителей муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области, в расчете на одного жителя</p>
2011	<p>1. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских поселений (за исключением городских округов) и сельских поселений, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>2. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских округов, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>3. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>4. Методика распределения части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области, исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя</p>
2012	<p>1. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских поселений (за исключением городских округов) и сельских поселений, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>2. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских округов, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>3. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>4. Методика распределения части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области, исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя</p>
2013	<p>1. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских поселений (за исключением городских округов) и сельских поселений, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>2. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских округов, расположенных на территории Свердловской области.</p>

Очередной (плановый) год	Перечень методик
	3. Методика распределения части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области, исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя
2018	<p>1. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских поселений (включая городские округа) сельских поселений, расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>2. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области.</p> <p>3. Методика распределения части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области, исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя</p>
Примечание. Составлено автором на основе: [199; 204; 215; 216; 217; 218; 219; 220; 221; 222; 223; 224; 225].	

ПРИЛОЖЕНИЕ Е

**ЭВОЛЮЦИЯ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
В ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ С 2012 Г.**

Год	Основные положения нормативно-правовых актов	
2012	Понятие	<i>Государственная программа</i> – комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретных целей и задач, описываемых измеряемыми целевыми показателями
	Элементы	Паспорт программы Разделы: 1) характеристика проблем, на решение которых направлена государственная программа; 2) цели и задачи государственной программы, целевые показатели; 3) план мероприятий государственной программы; 4) ресурсное обеспечение государственной программы; 5) описание системы управления реализацией государственной программы
	Элементы паспорта программы	– Наименование ответственного исполнителя; – перечень областных целевых программ (подпрограмм), мероприятия которых включены в государственную программу; – перечень подпрограмм государственной программы (при наличии) – стратегическая цель (цели) государственной программы; – цели и задачи государственной программы (подпрограмм); – целевые показатели государственной программы (подпрограмм); – сроки реализации государственной программы (подпрограмм); – объемы финансирования государственной программы (подпрограмм) по годам реализации
	Срок, на который разрабатывается	Срок, на который составляется и утверждается областной бюджет
2013	Понятие	<i>Государственная программа</i> – комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам, направленных на достижение конкретных целей и решения задач в сфере социально-экономического развития Свердловской области и описываемых измеряемыми целевыми показателями
	Элементы	Паспорт программы Разделы: 1) характеристика и анализ текущего состояния сферы социально-экономического развития Свердловской области; 2) цели и задачи государственной программы, целевые показатели реализации государственной программы; 3) план мероприятий по выполнению государственной программы; 4) межбюджетные трансферты (если предусмотрено их предоставление местным бюджетам)

Год	Основные положения нормативно-правовых актов	
	Элементы паспорта программы	<ul style="list-style-type: none"> – Наименование ответственного исполнителя; – сроки реализации государственной программы; – цели и задачи государственной программы; – перечень подпрограмм государственной программы (при их наличии); – перечень основных целевых показателей государственной программы; – объемы финансирования государственной программы по годам реализации
	Срок, на который разрабатывается	7 лет
2014	Понятие	Государственная программа – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития Свердловской области
	Элементы	Паспорт программы Разделы: 1) характеристика и анализ текущего состояния сферы социально-экономического развития Свердловской области; 2) цели и задачи государственной программы, целевые показатели реализации государственной программы; 3) план мероприятий по выполнению государственной программы; 4) межбюджетные трансферты (если предусмотрено их предоставление местным бюджетам и бюджету ТФОМСа Свердловской области)
	Элементы паспорта программы	<ul style="list-style-type: none"> – Наименование ответственного исполнителя; – сроки реализации государственной программы; – цели и задачи государственной программы; – перечень подпрограмм государственной программы (при их наличии); – перечень основных целевых показателей государственной программы; – объемы финансирования государственной программы по годам реализации
	Срок, на который разрабатывается	От 7 лет
2015	Понятие	<i>Государственная программа</i> – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития Свердловской области

Год	Основные положения нормативно-правовых актов	
	Элементы	Паспорт программы Разделы: 1) характеристика и анализ текущего состояния сферы социально-экономического развития Свердловской области; 2) цели и задачи государственной программы, целевые показатели реализации государственной программы; 3) план мероприятий по выполнению государственной программы; 4) межбюджетные трансферты (если предусмотрено их предоставление местным бюджетам и бюджету ТФОМСа Свердловской области)
	Срок, на который разрабатывается	От 6 лет
Примечание. Составлено автором на основе: [229; 230; 231; 232].		