
НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Межбюджетные отношения как объект программно-целевого бюджетирования

© 2021 г. В.Г. Гребенников, Г.М. Татевосян, С.В. Седова, Р.Ш. Магомедов

В.Г. Гребенников,

ЦЭМИ РАН, Москва; e-mail: valerygrebennikov@yandex.ru

Г.М. Татевосян,

ЦЭМИ РАН, Москва; e-mail: tatevos@cemi.rssi.ru

С.В. Седова,

ЦЭМИ РАН, Москва; e-mail: ssedovs@mail.ru

Р.Ш. Магомедов,

ЦЭМИ РАН, Москва; e-mail: mrsh.cemi2006@mail.ru

Поступила в редакцию 25.03.2021

Аннотация. В статье показана возможность решения проблемы горизонтального бюджетного выравнивания в рамках российской модели программно-целевого бюджетирования, реализуемой посредством системы государственных программ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных программ. Для этого предлагается решить две взаимосвязанные задачи: повысить бюджетную самообеспеченность субъектов РФ и перераспределить межбюджетные трансферты в соответствии с их социально-экономическими характеристиками. Обосновывается необходимость включения в процесс управления (разработки, реализации и мониторинга) государственными и муниципальными программами мероприятий, направленных на решение первой задачи и обеспечивающих контроль соотношения бюджетных расходов на реализацию социальных и коммерческих проектов. Данные мероприятия должны быть дополнены (вторая задача) ограниченной во времени политикой перераспределения межбюджетных трансфертов, учитывающей различное социально-экономическое положение субъектов РФ. С этой целью рассчитаны тестовые показатели, позволяющие определить, в какой степени погодная динамика фактического распределения объемов межбюджетных трансфертов между субъектами РФ для каждого из восьми федеральных округов за период 2000–2018 гг. отвечает предложенному нами в предыдущих работах критерию — отрицательному значению коэффициента порядковой корреляции Спирмена между переменными «доля безвозмездных поступлений» и «потенциал бюджетной самообеспеченности». Сделана попытка установить корреляционную зависимость между рассчитанными значениями этих показателей и социально-экономическими характеристиками федеральных округов. Сделан вывод о том, что для корректной оценки влияния программно-целевого управления на региональное развитие необходимо учитывать параметры программ всех уровней бюджетной системы РФ в разрезе отдельной территории — субъекта РФ или их группы.

Ключевые слова: безвозмездные поступления, бюджетная самообеспеченность, бюджетное выравнивание, государственная программа, консолидированный бюджет, корреляционный анализ, коэффициенты ранговой корреляции, межбюджетные трансферты, потенциал бюджетной самообеспеченности, программно-целевое бюджетирование, субъекты Российской Федерации, федеральные округа.

Классификация JEL: H77, C13, C82.

DOI: 10.31857/S042473880017515-5

ВВЕДЕНИЕ

Основной целью двух последних этапов¹ реформы бюджетного процесса в РФ являлось повышение эффективности и результативности использования бюджетных средств органами исполнительной власти. Для достижения данной цели в бюджетный процесс на всех уровнях государственного управления последовательно внедрялись принципы программно-целевого бюджетирования

¹ Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»; Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».

(далее — ПЦБ), которые, хотя и не вполне корректно, обеспечили функционирование государственных программ, что и отмечено в работах (Ерзнкян, Магомедов, 2018; Полтерович, 2020; Ходулев и др., 2019). В разрезе последних, начиная с 2013 г., формируются расходы федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Подробный анализ специфики российской модели ПЦБ, а также ее возможностей в решении задач стратегического планирования регионального развития будет представлен нами в одной из последующих работ. В целях настоящего исследования подчеркнем лишь то существенное обстоятельство, что ПЦБ не предназначено для регулирования отношений по управленческой вертикали в качестве метода планирования бюджетных расходов (Bagdigen, 2001; Milakovich, Gordon, 2009, p. 388–396; Premchand, 1989; Robinson, Last, 2009; Schick, 2007). Так, впервые ПЦБ было внедрено в практику органов исполнительной власти центрального правительства США в 1965 г., а затем в инициативном порядке адаптировано на уровне отдельных штатов и муниципалитетов (Novick, 1968; The Hoover Commission report, 1949). Формально в Российской Федерации за органами государственной власти и органами местного самоуправления закреплено право «самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов»². Однако данная норма не распространяется на расходы, «финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ». В последнем случае в силу вступает п. 4 ст. 179 БК РФ, в соответствии с которым «государственными программами РФ (государственными программами субъекта РФ) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ (местным бюджетам) на реализацию государственных программ субъекта РФ (муниципальных программ), направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам РФ (государственным программам субъекта РФ)». Прочитанные нормы, очевидно, отражают лишь факт существенного перераспределения доходных и расходных полномочий в пользу федерального бюджета (Кузнецова, 2017; Лексин, Швецов, 2012, с. 303–313; Zoidov K., Jankauskas, Zoidov Z., 2018).

В настоящей работе развивается подход, расширяющий возможности ПЦБ в управлении межбюджетными отношениями применительно к актуальной проблеме бюджетного выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов РФ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОРИЗОНТАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

Горизонтальное бюджетное выравнивание состоит в сглаживании диспропорций в уровнях бюджетной обеспеченности территорий, объективно обусловленных неравномерностью их экономического развития (Лексин, Швецов, 2016; Intergovernmental fiscal transfers..., 2009, p. 211–216; OECD, 2013). В отечественной практике государственного управления данная задача решается с помощью межбюджетных трансфертов, под которыми в соответствии со ст. 6 БК РФ понимаются средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ. Поскольку федеральный центр обладает более высокими доходными полномочиями по сравнению с российскими регионами³, то межбюджетные трансферты преимущественно направляются из вышестоящих бюджетов (федеральный бюджет, бюджеты субъекта РФ) в нижестоящие (соответственно, бюджеты субъекта РФ, местные бюджеты) бюджетной системы РФ.

Отечественная политика распределения межбюджетных трансфертов в части субсидий реализуется в программно-целевой форме. В 1992–2013 гг. основным инструментом этой политики являлись федеральные целевые программы, которые в ходе двух бюджетных реформ, ознаменовавших переход к ПЦБ, были поглощены государственными программами РФ⁴. Распределение субсидий из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ осуществляется путем софинансирования государственных программ субъектов РФ из государственных программ РФ. В свою очередь, из государственных программ субъекта РФ осуществляется софинансирование муниципальных программ.

² См. статью 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³ См. раздел II (Доходы бюджетов) Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁴ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

Таким образом, совокупный объем финансирования всех государственных программ РФ в разрезе данной территории представляет собой программную часть расходов консолидированного бюджета субъекта РФ⁵. Отсюда следует важный вывод о том, что для корректной оценки влияния программно-целевого управления на региональное развитие необходимо учитывать параметры (объемы бюджетных ассигнований, цели, задачи, программные мероприятия и контрольные события) программ всех уровней бюджетной системы РФ в разрезе отдельной территории (субъекта РФ либо их группы).

В рамках государственных программ проводится стандартный набор программных мероприятий — прямых мер государственной поддержки, а именно бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства и различные виды субсидий, предоставляемые хозяйствующим субъектам. При этом объектами государственной программной помощи выступают социальные и коммерческие проекты.

Целью реализуемых государством социальных проектов является поставка населению качественных услуг в сфере социальной защиты, здравоохранения, образования, общественной безопасности и т.п. С помощью этих проектов органы государственного управления реализуют свои основные функции, состоящие в том, чтобы «принимать ответственность за предоставление товаров и услуг обществу в целом или отдельным домашним хозяйствам и финансировать предоставление этих товаров и услуг за счет налоговых поступлений или других доходов; перераспределять доход и богатство с помощью трансфертов; осуществлять нерыночное производство»⁶. В данном случае и непосредственный (например, строительство школы), и конечный (предоставление качественных образовательных услуг) результаты программного мероприятия локализованы в секторе «Государственные учреждения», а ответственность за их достижение полностью возлагается на органы исполнительной власти — ответственных исполнителей государственной программы.

Иначе дело обстоит, когда программное мероприятие направлено на обеспечение реализации коммерческого проекта, инициируемого региональным субъектом предпринимательства — рыночным производителем товаров, работ и услуг. В данном случае посредством программных мероприятий государство и прямо участвует в строительстве, реконструкции, техническом перевооружении объектов промышленной, транспортной, дорожной, коммунальной инфраструктуры, необходимых для реализации коммерческого проекта, и/или предоставляет ему различные виды субсидиарной помощи.

Программные расходы на обеспечение реализации социальных и коммерческих проектов оказывают различное влияние на бюджетную самообеспеченность субъекта РФ, под которой мы понимаем способность субъекта РФ исполнять расходную часть его консолидированного бюджета за счет собственных доходов.

Вполне очевиден тот факт, что первичные единовременные программные расходы на обеспечение реализации социальных проектов порождают вторичные ежегодно воспроизводимые бюджетные расходы на поддержание социальной инфраструктуры и предоставление бесплатных государственных услуг.

В свою очередь, программные расходы на коммерческие проекты при условии их успешной реализации приводят к увеличению налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ, росту занятости и ВРП, способствуя повышению уровня самообеспеченности бюджета субъекта РФ, т.е. его финансовых возможностей. Последнее, как было отмечено выше, как раз и является целью горизонтального бюджетного выравнивания.

Выявлению указанных выше эффектов от реализации социальных и коммерческих проектов как раз и посвящена работа (Гребенников, Магомедов, 2019), в которой сформулирована и доказана гипотеза о наличии:

- отрицательной обратной связи между расходами консолидированных бюджетов субъектов СКФО на реализацию коммерческих проектов и долей безвозмездных поступлений⁷ в доходах их консолидированных бюджетов;

⁵ В соответствии со ст. 6 БК РФ консолидированный бюджет — свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

⁶ Международный статистический стандарт «Система национальных счетов — 2008». Статистическая комиссия ООН. Нью-Йорк, 2012, с. 68 (<https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>).

⁷ В соответствии с п. 3 параграфа II (Классификация доходов бюджетов) Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ (утверждены Приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н) безвозмездные поступления являются

- положительной обратной связи между расходами консолидированных бюджетов субъектов СКФО на реализацию коммерческих проектов и долей налогов на экономическую деятельность в доходах их консолидированных бюджетов.

Таким образом, сбалансированность программных расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию социальных и коммерческих проектов является одним из важнейших факторов повышения его бюджетной самообеспеченности.

Однако решить данную задачу на практике довольно сложно. С одной стороны, государственные расходы на социальные проекты являются защищенными статьями бюджетных расходов. С другой стороны, достижению необходимого баланса за счет одновременного увеличения числа и повышения качества коммерческих проектов препятствуют ограниченность бюджетных средств и формальный подход к проведению процедуры конкурсного отбора коммерческих проектов, претендующих на участие в государственных программах, а также проблемы с нормативной оценкой социально-экономической эффективности государственных программ (Брагинский и др., 2017).

Для решения данной задачи необходимо:

- в процессе планирования объемов, выделяемых субъектам РФ межбюджетных трансфертов, рассчитывать возникающие в результате реализации социальных проектов ежегодные вторичные бюджетные расходы на поддержание социальной инфраструктуры и предоставление бесплатных государственных услуг;

- повысить взаимную ответственность государства и бизнеса за достижение конечных результатов коммерческого проекта путем заключения соответствующего программного договора (меморандума) между органом исполнительной власти — ответственным исполнителем государственной программы и субъектом регионального предпринимательского сообщества — инициатором такого проекта;

- учитывать в оценке социально-экономической эффективности государственных программ конечные результаты реализации коммерческих проектов.

Поскольку процессы разработки и реализации государственных программ осуществляются самостоятельно каждым органом исполнительной власти на разных уровнях управления, то для реализации данных предложений целесообразно создать единый орган оперативного управления, что согласуется с методологией программно-целевого планирования и управления (Агафонов, 1990; Фонов, 1972).

ОЦЕНКА ОБОСНОВАННОСТИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЕЗВОЗМЕЗДНЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ МЕЖДУ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Очевидно, что для повышения бюджетной самообеспеченности субъекта РФ необходимо, чтобы положительные налоговые эффекты от реализации коммерческих проектов перекрывали регулярно воспроизводимые вторичные расходы, генерируемые социальными проектами. Вместе с тем для решения проблемы горизонтального бюджетного выравнивания необходимо, чтобы предложенный выше подход к балансировке расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ сочетался с такой политикой распределения межбюджетных трансфертов, которая бы учитывала различия в уровнях их социально-экономического развития.

Как отмечено выше, в качестве определенного шага в данном направлении нами предложен развиваемый в упомянутой выше работе (Гребенников, Магомедов, 2019) подход к оценке обоснованности распределения фактических объемов безвозмездных поступлений⁸ между входящими в отдельный федеральный округ субъектами РФ. Он основан на естественном предположении: чем меньше потенциал бюджетной самообеспеченности (ПБСО) субъекта (содержание этого показателя определено ниже), тем больше доля безвозмездных поступлений в его консолидированном бюджете. В качестве инструмента проверки сформулированного предположения выбран корреляционный анализ, в котором использовались результаты ранжирования субъектов федерального

внешним источником формирования доходов консолидированных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

⁸ В соответствии с п. 3 параграфа II (Классификация доходов бюджетов) Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ (Утверждены Приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н) безвозмездные поступления являются внешним источником формирования доходов консолидированных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

округа по двум указанным показателям в пределах заданного периода времени (вычислялись коэффициенты ранговой корреляции Спирмена).

Доля безвозмездных поступлений в доходной части консолидированного бюджета для каждого субъекта РФ рассчитывалась по доступным статистическим данным⁹. По этому показателю традиционным способом строился рейтинг субъектов РФ в рамках федерального округа. ПБСО в рассматриваемом исследовании определялся двумя показателями: отношением собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ к численности его населения и к величине валового регионального продукта. Обе эти компоненты с разных сторон с определенной долей условности характеризуют достаточность собственных бюджетных доходов для обеспечения потребностей экономики субъекта РФ.

В статье (Гребенников, Магомедов, 2019) указанный анализ выполнен для Северо-Кавказского федерального округа за период 2001–2017 гг. (17 лет), в настоящей статье аналогичное исследование проведено по каждому из восьми федеральных округов за период 2000–2018 гг. (19 лет).

В статье используются следующие обозначения: КС — коэффициент Спирмена, ЦФО — Центральный федеральный округ, СЗФО — Северо-Западный федеральный округ, ЮФО — Южный федеральный округ, СКФО — Северо-Кавказский федеральный округ, ПФО — Приволжский федеральный округ, УФО — Уральский федеральный округ, СФО — Сибирский федеральный округ, ДВФО — Дальневосточный федеральный округ.

Ранги многомерного индикатора ПБСО в каждом округе определялись методом среднего. Таким образом, предположено равенство весов двух его компонент.

Имеющая несомненный интерес общая картина погодового распределения значений тестового коэффициента Спирмена по всем федеральным округам Российской Федерации представлена в табл. 1.

Таблица 1. Коэффициенты Спирмена для доли безвозмездных поступлений в доходах консолидированного бюджета и ПБСО по федеральным округам, 2000–2018 гг.

Годы	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
2000	-0,817	-0,791	-0,371	-0,696	-0,509	-0,679	-0,792	0,018
2001	-0,761	-0,931	-0,638	-0,841	-0,698	-0,943	-0,538	-0,324
2002	-0,824	-0,742	-0,058	-0,754	-0,615	-0,829	-0,630	-0,497
2003	-0,782	-0,784	-0,314	-0,812	-0,452	-0,486	-0,748	-0,278
2004	-0,740	-0,390	-0,516	-0,928	-0,565	-0,829	-0,447	-0,503
2005	-0,710	-0,434	-0,464	-0,971	-0,335	-1,000	-0,714	-0,274
2006	-0,750	-0,479	-0,667	-0,971	-0,373	-0,429	-0,767	0,118
2007	-0,686	-0,360	-0,516	-0,971	-0,243	-0,530	-0,783	-0,036
2008	-0,701	-0,279	-0,486	-0,943	-0,480	-0,638	-0,854	0,227
2009	-0,628	-0,410	-0,265	-0,912	-0,881	-0,765	-0,698	-0,214
2010	-0,762	-0,452	-0,841	-0,971	-0,544	0,101	-0,678	-0,183
2011	-0,881	-0,457	-0,609	-0,771	-0,508	-0,177	-0,827	-0,100
2012	-0,799	-0,229	-0,551	-0,899	-0,534	0,034	-0,848	-0,119
2013	-0,880	-0,470	-0,638	-0,926	-0,556	-0,174	-0,794	0,082
2014	-0,862	-0,650	-0,638	-0,986	-0,540	-0,577	-0,795	-0,041
2015	-0,909	-0,499	-0,314	-0,870	-0,584	-0,647	-0,610	-0,270
2016	-0,800	-0,825	-0,812	-0,956	-0,540	-0,638	-0,741	0,050
2017	-0,784	-0,703	-0,551	-0,928	-0,486	-0,754	-0,740	0,077
2018	-0,609	-0,743	-0,679	-0,971	-0,595	-0,736	-0,569	0,251

⁹ Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Федеральное казначейство РФ (<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>).

Таблица 2. Сводные параметры погодного распределения коэффициентов Спирмена

Сводные параметры	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО
Доля положительных КС, %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,53	0,00	36,84
Средний положительный КС						0,068		0,118
Доля отрицательных КС, % (X1)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	89,47	100,00	63,16
Доля КС < -0,7, % (X2)	84,21	36,84	10,53	94,74	5,26	36,84	63,16	0,00
Доля КС от -0,7 до -0,3, %	15,79	52,63	78,95	5,26	89,47	42,11	36,84	15,79
Доля КС > -0,3, % (X3)	0,00	10,53	10,53	0,00	5,26	21,05	0,00	84,21
Из них доля КС от -0,3 до 0, %	0,00	10,53	10,53	0,00	5,26	10,53	0,00	47,37
Средний отрицательный КС	-0,773	-0,559	-0,522	-0,899	-0,528	-0,637	-0,714	-0,237
Максимальный КС	-0,609	-0,229	-0,058	-0,696	-0,243	0,101	-0,447	0,251
Минимальный КС	-0,909	-0,931	-0,841	-0,986	-0,881	-1,000	-0,854	-0,503
Средний КС	-0,773	-0,559	-0,522	-0,899	-0,528	-0,563	-0,714	-0,106
Среднеквадратическое отклонение КС	0,082	0,203	0,194	0,086	0,134	0,311	0,111	0,220

Таблица 3. Средние значения релевантных переменных за рассматриваемый период

Релевантные переменные	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО
Доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированного бюджета, % (Z1)	9,90	14,67	22,92	62,36	20,63	9,23	22,48	33,85
Доля безвозмездных поступлений округа в РФ, % (Z2)	18,30	9,03	7,86	13,44	17,19	5,39	12,78	16,01
Безвозмездные поступления на душу населения, руб./человек (Z3)	5145,84	7033,71	6069,41	15539,23	6100,52	4714,52	7842,92	20172,86

Вычисление для каждого столбца табл. 1 набора сводных параметров дает более наглядное, а главное доступное, для следующего шага исследования представление о распределении значений коэффициентов Спирмена в каждом федеральном округе. В итоге получаем набор вектор-строк X_i размерности восемь (табл. 2).

Из данных в табл. 1 и 2 видно, что в целом коэффициенты Спирмена находятся преимущественно в отрицательной зоне. О сильной отрицательной корреляционной связи между долей безвозмездных поступлений и ПБСО можно говорить только в трех федеральных округах (Центральном, Северо-Кавказском, Сибирском). В этих округах более половины коэффициентов Спирмена меньше $-0,7$. В СКФО только в 2000 г. коэффициент Спирмена больше $-0,7$. Более слабая отрицательная связь наблюдается в Северо-Западном, Южном и Приволжском федеральных округах. Положительные коэффициенты Спирмена встретились только в двух округах (Уральском и Дальневосточном), и они не являются значимыми. Погодовые коэффициенты Спирмена в Дальневосточном округе, лежащие в диапазоне от $-0,503$ до $0,251$, позволяют говорить об отсутствии связи между долей безвозмездных поступлений и ПБСО. Заметим, что в этом округе коэффициент Спирмена имеет наибольший разброс.

Для дальнейшего анализа из табл. 2 выделим три сводных параметра, характеризующих процентную долю погодных значений коэффициента Спирмена, которые отвечают критерию обоснованности трансфертной политики федерального центра. Нас интересуют именно отрицательные значения этого коэффициента в области от -1 до 0 , а также, для более наглядного сравнения ситуации в округах, в крайних отрезках этого интервала, т.е. больше $-0,3$ и меньше $-0,7$. Строки указанных процентных значений (см. табл. 2) обозначим как вектора X_1 , X_2 и X_3 соответственно. Для характеристики округов (в среднем значении за весь рассматриваемый период) подыщем набор социально-экономических переменных. Назовем эти переменные релевантными, т.е. относящимися к исследуемой задаче. В данной работе мы ограничились тремя переменными: Z_1 , Z_2 , Z_3 (табл. 3). Нас интересует значение коэффициента линейной корреляции Пирсона вектора Z_j со строкой X_i , особенно X_1 . Как видно из результатов расчетов по указанной задаче (табл. 4), наиболее тесную связь с векторами X_1 и X_3 имеет релевантная переменная Z_3

Таблица 4. Коэффициенты Пирсона для векторов Z_j и X_i .

$X_i \backslash Z_j$	Z_1 — доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированного бюджета, %	Z_2 — доля безвозмездных поступлений округа в РФ, %	Z_3 — безвозмездные поступления на душу населения, руб./человек
X_1 — доля отрицательных КС, %	-0,12	-0,13	-0,71
X_2 — доля КС < $-0,7$, %	0,29	0,15	-0,06
X_3 — доля КС > $-0,3$, %	0,09	0,09	0,69

«Безвозмездные поступления на душу населения» округа. Экономическую трактовку этого формального результата еще предстоит сформулировать после дополнительного анализа. При этом следует обратить внимание и на знаки коэффициентов корреляции для пар с участием переменной Z_3 . Так, изменения параметра X_1 погодного распределения тестового коэффициента Спирмена находятся в обратной зависимости от изменений релевантной переменной Z_3 в отличие от прямой зависимости параметра X_3 , с почти столь же высоким модулем коэффициента Пирсона.

Подводя предварительный итог выполненным расчетам, заметим, что наша задача — показать не пример безупречного анализа с гарантированно достигаемой целью, а попытку применить корреляционный анализ в еще не испытанном направлении — в отношении такого сложного процесса, как межбюджетные отношения. В дальнейшем было бы интересно включить в эту своего рода охоту за корреляцией существенно более широкий спектр рассматриваемых релевантных переменных.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ/ REFERENCES

- Агафонов В.А.** (1990). Анализ стратегий и разработка комплексных программ. М.: Наука. [Agafonov V.A. (1990). *Analysis of strategies and development of complex programs*. Moscow: Nauka Publishing (in Russian).]
- Арцишевский Л.Н.** (2014). Государственные программы в национальной экономической стратегии: российская практика в свете зарубежного опыта. Сборник научных трудов ФБНУ «ИМЭИ» «Проблемы стратегического управления». М.: ФБНУ «ИМЭИ». С. 7–53. [Artishevsky L.N. (2014). Governmental programs in the national economic strategy: Russian practice in the light of foreign experience. *Collection of scientific works of FBNU "IMEI": Problems of strategic management*, 7–53 (in Russian).]
- Брагинский О.Б., Татевосян Г.М., Седова С.В., Магомедов Р.Ш.** (2017). Государственные программы отраслевого и территориального развития: проблемы методологии и практики управления. Препринт # WP/2017/325. М.: ЦЭМИ РАН. [Braginskiy O.B., Tatevosyan G.M., Sedova S.V., Magomedov R. Sh. (2017). Governmental programs of industrial and territorial development: Methodological and practical issues. *Preprint WP/2017/325*. Moscow: CEMI RAS (in Russian).]
- Бухвальд Е.М.** (2012). Политика регионального развития и реформирование российской модели бюджетного федерализма // *Мир перемен*. № 4. С. 67–83. [Bukhvald E.M. (2012). Regional development policy and reforming the Russian model of budgetary federalism. *World of Changes*, 4, 67–83 (in Russian).]
- Гребенников В.Г., Магомедов Р.Ш.** (2019). Бюджетная самообеспеченность как проблема государственного программирования регионального развития // *Экономика и математические методы*. Т. 55. № 4. С. 68–77. DOI: 10.31857/S042473880006774–0 [Grebennikov V.G., Magomedov R. Sh. (2019). Budgetary self-sufficiency as a problem of the governmental programming of regional development. *Economics and Mathematical Methods*, 55 (4), 68–77. DOI: 10.31857/S042473880006774–0 (in Russian).]
- Ерзнкян Б., Магомедов Р.** (2018). Блеск и нищета программирования в экономической политике развития регионов // *Проблемы теории и практики управления*. № 3. С. 134–141. [Erznkyan B., Magomedov R. (2018). Shine and poverty of programming in the economic policy of regional development. *International Journal of Management Theory and Practice*, 3, 134–141 (in Russian).]
- Кузнецова О.В.** (2015). Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. Изд. 6-е. М.: ЛЕНАНД. [Kuznetsova O.V. (2015). *Economic development of the regions: Theoretical and practical aspects of state regulation*. 6th ed. Moscow: LENAND (in Russian).]
- Кузнецова О.В.** (2017). Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. 3-е изд. М.: ЛЕНАНД. [Kuznetsova O.V. (2017). *Regional policy of Russia: 20 years of reforms and new opportunities*. 3rd ed. Moscow: LENAND (in Russian).]
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.** (2012). Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД. [Leksin V.N., Shvetsov A.N. (2012). *Reforms and regions: A system analysis of the processes of reforming the regional economy, the formation of federalism and local self-government*. Moscow: LENAND (in Russian).]
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.** (2016). Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. Изд. стереотип. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ». [Leksin V.N., Shvetsov A.N. (2016). *State and regions: Theory and practice of state regulation of territorial development*. Moscow: Book House "LIBROKOM" (in Russian).]
- Полтерович В.М.** (2020). Реформа государственной системы проектной деятельности, 2018–2019 годы // *Terra Economicus*. № 18 (1). С. 6–27. DOI: 10.18522/2073-6606-2020-18-1-6-27. [Polterovich V.M. (2020). Reforming the public project management, 2018–2019. *Terra Economicus*, 18 (1), 6–27. DOI: 10.18522/2073-6606-2020-18-1-6-27 (in Russian).]

- Тамбовцев В., Рождественская И.** (2016). Программно-целевое планирование: вчера, сегодня... Завтра? // *Вопросы экономики*. № 6. С. 77–90. [Tambovtsev V., Rozhdestvenskaya I. (2016). Program-targeted planning: Yesterday, today... tomorrow? *Voprosy Ekonomiki*, 6, 77–90 (in Russian).]
- Хотулев Е.Л., Наумов С.Н., Блохин А.А.** (2019). Новые вызовы программно-целевого управления: поиск ответов и решений: научный доклад. М.: Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России. [Khotulev E.L., Naumov S.N., Blokhin A.A. (2019). *New challenges of program-targeted management: searching for answers and solutions: Scientific report*. Moscow: The Russian Academy of Foreign Trade of the Ministry of Economic Development of Russia (in Russian).]
- Фонотов А.Г.** (1972). Цели, оценки, программы. Целевая стадия планирования и проблемы принятия социально-экономических решений. М.: ЦЭМИ АН СССР. С. 34–45. [Fonotov A.G. (1972). Objectives, evaluations, programs. Collection of papers: *Target stage of planning and problems of making socio-economic decisions*. Moscow: CEMI AN USSR, 34–45 (in Russian).]
- Шаров В.Ф., Косов М.Е., Фрумина С.В.** (2016). Повышение эффективности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА. [Sharov V.F., Kosov M.E., Frumina S.V. (2016). *Increasing the efficiency of expenditures of the budgetary system of the Russian Federation*. Moscow: UNITY-DANA (in Russian).]
- Bagdigen M.** (2001). *Budgeting systems and their applicability in public sector*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1429403>
- Grebennikov V., Yerznkyan B., Magomedov R.** (2020). Governmental programming of regional budgetary self-sufficiency. *Montenegrin Journal of Economics*, 16, 2 (June), 219–233. DOI: 10.14254/1800-5845/2020.16-2.16
- Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice* (2006). R. Boadway, A. Shah (Eds.). Washington: The World Bank. DOI: 10.1596/978-0-8213-6492-5
- Milakovich M.E., Gordon G.J.** (2009). *Public administration in America*. 4th ed. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- OECD (2013). *Investing together: Working effectively across levels of government*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264197022-en. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/investing-together_9789264197022-en#page1
- Premchand A.** (1989). *Government budgeting and expenditure controls. Theory and practice*. 3rd Printing. Washington: International Monetary Fund.
- Robinson M, Last D.** (2009). *A basic model of performance-based budgeting*. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>
- Schick A.** (2007). *The federal budget: Politics, policy, process*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- The Hoover commission report on organization of the executive branch of the government* (1949). Available at: <https://hdl.handle.net/2027/mdp.39015043507113>
- Zoidov K.K., Jankauskas K.S., Zoidov Z.K.** (2018). Modeling of the system of financial-budgetary relations of the countries of the post-soviet space in the conditions of instability. *Regional problems of economic transformation*, 12, 423–438. [Зойдов К.К., Янкаускас К.С., Зойдов З.К. (2018). Моделирование системы финансово-бюджетных отношений стран постсоветского пространства в условиях нестабильности // *Региональные проблемы преобразования экономики*. № 12. С. 422–438 (in English).]

Intergovernmental relations as a problem of program budgeting

© 2021 V.G. Grebennikov, G.M. Tatevosyan, S.V. Sedova, R.Sh. Magomedov

V.G. Grebennikov,

Central Economics and Mathematics Institute, Russian Academy of Sciences (CEMI RAS), Moscow, Russia;
e-mail: valerygrebennikov@yandex.ru

G.M. Tatevosyan,

Central Economics and Mathematics Institute, Russian Academy of Sciences (CEMI RAS), Moscow, Russia;
e-mail: tatevos@cemi.rssi.ru

S.V. Sedova,

Central Economics and Mathematics Institute, Russian Academy of Sciences (CEMI RAS), Moscow, Russia;
e-mail: ssedovs@mail.ru

R.Sh. Magomedov,

Central Economics and Mathematics Institute, Russian Academy of Sciences (CEMI RAS), Moscow, Russia;
e-mail: mrsh.cemi2006@mail.ru

Received 25.03.2021

Abstract. The article shows the possibility of solving the problem of horizontal budget equalization within the framework of the Russian model of program budgeting, implemented through the system of federal, sub-federal governmental programs and municipal programs. To achieve this goal, it is proposed to solve two interrelated tasks: increasing the budgetary self-sufficiency of the subjects of the Russian Federation and redistributing intergovernmental transfers in accordance with their socio-economic characteristics. To solve the first task the necessity of providing the process of management (development, implementation and monitoring) of governmental and municipal programs with the proposed measures aimed at ensuring control of the ratio of budget expenditures for the implementation of social and commercial projects is substantiated. These measures should be complemented with a time-limited policy of redistributing intergovernmental transfers, taking into account the different socio-economic situation of the subjects of the Russian Federation. For this purpose, test indicators have been calculated to determine the extent to which the annual dynamics of the actual distribution of the volumes of intergovernmental transfers between the subjects of the Russian Federation for each of the eight federal districts for the period 2000–2018 corresponds to the criterion proposed by us in the previous works. Those were the negative value of the Spearman's ordinal correlation coefficient between the variables “the share of non-repayable receipts” and “the budgetary self-sufficiency potential”. An attempt is made to establish a correlation relationship between the calculated values of these indicators and the socio-economic characteristics of the Federal districts. It is concluded that for a correct assessment of the impact of governmental program budgeting on regional development, it is necessary to take into account the parameters of programs at all levels of the budgetary system of the Russian Federation in the context of a separate territory, i.e. subject of the Russian Federation or their group.

Keywords: budgetary self-sufficiency potential, budget equalization, consolidated budget, correlation analysis, federal districts, governmental program, intergovernmental transfers, non-repayable receipts, program budgeting, rank correlation coefficients, subjects of the Russian Federation.

JEL Classification: H77, C13, C82.

DOI: 10.31857/S042473880017515-5