

---

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ**

---

**Фролова Юлия Васильевна**

Международная академия бизнеса и новых технологий (Вологодский филиал),  
ул. Чернышевского, д. 67а, Вологда, 160019; e-mail: frolova35@mail.ru

*Цель:* рассмотрение актуальных в настоящее время вопросов обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета, повышение его эффективности за счет концентрации ресурсов на действительно важные для общества направления. *Обсуждение:* в статье охарактеризована сущность и актуализирована необходимость использования бюджетирования, ориентированного на результат при формировании региональных бюджетов в РФ для обеспечения эффективной бюджетной политики на региональном уровне. Сущность данного подхода в управлении рассмотрена с точки зрения синтеза понятий программного и целевого подходов. Выделены принципы внедрения программно-целевого подхода в бюджетном процессе, преимущества этого подхода перед постатейным подходом к формированию бюджета. *Результат:* представлен перечень предпосылок успешного использования программно-целевого подхода в бюджетном процессе на уровне регионов.

**Ключевые слова:** региональный бюджет, программно-целевой подход, бюджетный процесс, принципы бюджетной политики, бюджетирование, программный бюджет.

### **Введение**

На данном этапе развития органов местного самоуправления наиболее актуальным вопросом является эффективное управление бюджетным процессом регионов. При этом финансовая база региональных бюджетов характеризуется низкой частью собственных доходов и, как результат, ежегодным увеличением части межбюджетных трансфертов, которые предоставляются из государственных бюджетов. В связи с этим появляется неотложная потребность в совершенствовании теоретических и практических подходов относительно эффективного формирования региональных бюджетов, обеспечения их сбалансированности и устойчивости. Важным является ориентация не на абстрактные категории «оптимизации», «экономии

ресурсов», а на конкретные цели, которые необходимо достичь с помощью бюджетных средств, и именно ради достижения наиболее эффективным с точки зрения интересов региона способом этих целей стремиться «оптимизировать» и по возможности «экономить».

Вопросами бюджетного планирования занимались известные ученые, среди которых: Едророва В.Н., Тамбовцев В.Л., Лабренц Б.В., Фотонов А.Г., Голубков Е.П. и др. [2, 11]. В то же время до сих пор остается нерешенным вопрос относительно методик формирования бюджета на основе принципа наиболее эффективного использования бюджетных ресурсов с целью получения конкретных результатов. Актуальным является необходимость исследовать основные характеристики программно-целевого метода складывания бюджета и обосновать особенности его внедрения в России на уровне регионов.

Указанные моменты, наряду с необходимостью рассмотрения в качестве методологической базы для решения вопроса эффективного управления бюджетным процессом на уровне регионов РФ, обусловили актуальность темы данной научной статьи. Целью которой является исследование теоретических аспектов и выявление перспектив использования программно-целевого подхода в бюджетном процессе российских регионов.

### **Теоретические аспекты использования программно-целевого метода при формировании регионального бюджета**

Сущность программно-целевого метода составления бюджета заключается в том, что процесс формирования бюджета начинается с сосредоточения внимания сначала на результатах, которых необходимо достичь, а уже потом на ресурсах, нужных для достижения этих результатов.

В научной литературе используется большое количество понятий, которые характеризуют разные аспекты программно-целевого подхода в планировании и управлении. Например, можно встретить такие термины: программный метод планирования и управления; целевое планирование и управление; программный, системный подход к планированию; система комплексного планирования; целевой принцип планирования и др. И разница между данными понятиями имеет в большей мере терминологический, чем содержательный характер [6, 9].

Фотонов А.Г. считает, что сущность программно-целевого метода можно адекватно раскрыть при рассмотрении его на фоне взаимодействия двух более общих подходов (или принципов) – целевого и программного [11].

Целевой подход в планировании и управлении включает разные методы и методические подходы, которые направлены на обеспечение строгой целевой ориентации всей управленческой деятельности на конечные социально-экономические результаты ведения хозяйства. Среди методов, которые входят в целевой подход, центральное место занимает анализ целей управления. Результатом анализа является система целей, которая выступает в качестве основы для решения основных заданий. Стоит заметить,

что при анализе необходимо дать ответ на два вопроса: из чего состоит данная система целей и что необходимо сделать для того, чтобы создать данную систему целей. Область использования целевого подхода охватывает и планирование, и руководство выполнения планов.

Сущность программного подхода заключается в централизации управления разными мероприятиями и способами использования ресурсов, которое обеспечивает выполнение строго определенных заданий.

Рассмотренный на фоне двух подходов (целевого и программного) программно-целевой метод трактуется как их синтез (рис. 1).



Рис. 1. Синтез понятий программного и целевого подходов в программно-целевой подход в управлении

Таким образом, программно-целевой метод получил от целевого подхода процедуру анализа совокупностей потребностей, целей и проблем, а от программного подхода – методику формирования плана решения проблем, организационные формы обеспечения выполнения этого плана. Если программный метод – это приложение системного анализа к решению важных плановых заданий, то программно-целевой метод используется для решения важных сложных плано-управленческих заданий.

В широком смысле программно-целевое управление – это совокупность плано-организационных средств формирования комплекса взаимосвязанных мероприятий, включая обоснование исходной потребности, цели, ее конечных и промежуточных подцелей, ресурсов и финансово-организационных условий, необходимых и достаточных для достижения цели.

Целью внедрения программно-целевого подхода в бюджетном процессе является установление непосредственной связи между выделением бюджетных средств и результатами их использования [10].

В концепции применения программно-целевого подхода выделяются следующие элементы [4, 9]:

- 1) формирование бюджета в разрезе бюджетных программ;
- 2) ответственные исполнители бюджетных программ;
- 3) привязка кода бюджетной программы к коду функциональной классификации расходов бюджета;
- 4) составные элементы бюджетной программы:
  - цель и задание бюджетной программы;
  - направления деятельности, которые должны отвечать заданиям и функциям главного распорядителя бюджетных средств;
  - результативные показатели – количественные и качественные, которые характеризуют результаты выполнения бюджетной программы и подтверждаются статистической, бухгалтерской и другой отчетностью и которые дают возможность осуществить оценку использования средств на выполнение бюджетной программы;
- 5) применение среднесрочного бюджетного планирования;
- 6) паспорт бюджетной программы. Одним из главных отличий программно-целевого от постатейного метода формирования бюджета является то, что в разрезе применения программно-целевого метода бюджет формируется не по функциям, а по программам. В то же время коды программной классификации должны быть связаны с кодами функциональной классификации, что дает возможность представлять бюджет в разрезе функций, служащих для того, чтобы предоставлять возможность формулировать показатели бюджета, используемые для осуществления международных сравнений и в статистических целях.

При программно-целевом методе формирования бюджета рассматриваются не только плановые показатели, но и показатели результативности за предыдущие периоды. Программно-целевой метод предусматривает планирование бюджета не только на следующий год, как при постатейном, но и на перспективу, то есть программно-целевой метод формирования бюджета способствует применению перспективного бюджетирования (планирование расходов на несколько лет).

Постатейный метод формирования бюджета не имеет надлежащего обоснования расходов бюджета при его подготовке, анализе и принятии соответствующих решений. Распорядители бюджетных средств, составляя бюджетные запросы, обосновывают их нормами и оперируют такими экономическими категориями, как зарплата, расходы на энергоносители и тому подобное, вместо того, чтобы задаваться вопросом о целесообразности этих расходов. При программно-целевом методе формирования бюджета распорядители бюджетных средств обосновывают бюджетные запросы, исходя из фактических и плановых показателей результативности.

В отличие от постатейного метода, программно-целевой метод усиливает ответственность за выполнение программ, поскольку по каждой бюджетной программе предусмотрено закрепление конкретного ответственно-

го исполнителя (бюджетного учреждения, конкретных лиц). Кроме того, программно-целевой метод усиливает прозрачность расходования бюджетных средств по сравнению с постатейным подходом.

Отличия традиционного для современной России средства бюджетирования (постатейного метода формирования бюджета) от программно-целевого метода приведены в сравнительной табл.

Таблица

Основные отличия между постатейным подходом формирования бюджета и программно-целевым методом

Постатейный (традиционный) метод	Программно-целевой метод
Бюджет составляется в разрезе бюджетных функций	Бюджет складывается в разрезе бюджетных программ
Бюджет направлен на содержание бюджетных организаций	Бюджет направлен на достижение наиболее эффективных результатов от собственных бюджетных расходов
Планирование бюджета на краткосрочную перспективу – год	Планирование бюджета на среднесрочную перспективу – 3-5 лет
Обоснование расходов на базе отчетных данных без оценки их деятельности	Обоснование расходов бюджета на основе фактических и плановых показателей результативности
Номинальная ответственность за результаты деятельности бюджетных учреждений	Усиление ответственности при выполнении конкурентных программ
Непрозрачность расходования бюджетных средств	Прозрачность расходования бюджетных средств

Основными принципами эффективного использования программно-целевого подхода в бюджетном процессе являются следующие (рис. 2):

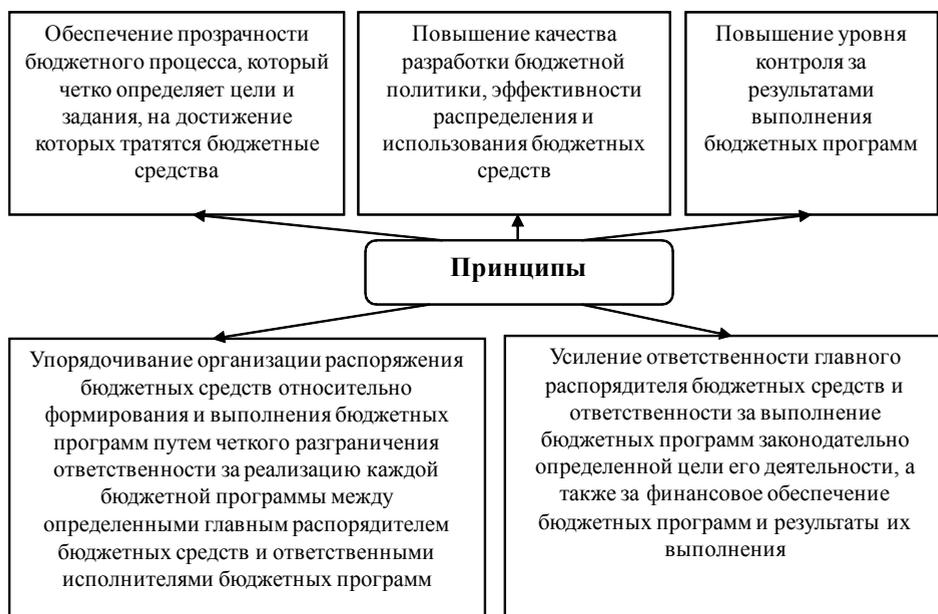


Рис. 2. Принципы использования программно-целевого подхода в бюджетном процессе

Одним из элементов программно-целевого подхода является формирование бюджета в разрезе бюджетных программ [1]. Бюджетная программа – систематизированный перечень мероприятий, направленных на достижение единственной цели, и заданий, выполнение которых предлагает и осуществляет распорядитель бюджетных средств в соответствии с положенными на него функциями.

### **Программно-целевой подход и бюджетные программы**

Целевая бюджетная программа является основным элементом программно-целевого подхода к формированию расходов бюджета, через который разрабатываются и осуществляются общегосударственные программы экономического, научно-технического, социального и культурного развития региона, которые предусматривают полное или частичное бюджетное финансирование, или финансирование, которое прямо или опосредствовано связано с бюджетом.

Через целевые бюджетные программы реализуются программы межрегионального сотрудничества и реализации инвестиционных проектов на территории региона. Признаком того, что программа имеет отношение к целевой бюджетной программе, является один из таких факторов [4, 8]:

- 1) частичное или полное бюджетное финансирование или кредитование программы;
- 2) реализация программы увеличивает или может увеличить бюджетные долговые обязательства;
- 3) программа реализуется под государственные гарантии.

Разработка и принятие целевой программы должна быть обязательным условием для получения бюджетных средств бюджетным учреждением с целью выполнения положенных на него заданий и исключения бюджетных средств, которые предусматриваются для содержания самого бюджетного учреждения и на выполнение бюджетным учреждением полномочий постоянного характера (внепрограммные расходы).

Бюджетные целевые программы разделяются на программы общего значения, или общие программы, и программы локального значения, или локальные программы. Общие программы выполняются несколькими главными распорядителями бюджетных средств, один из которых является ответственным за выполнение данной программы. Локальные программы выполняются одним главным распорядителем бюджетных средств, который является одновременно и ответственным распорядителем.

Бюджетные целевые программы могут быть коммерческие и некоммерческие. Коммерческие программы предусматривают непосредственное полное или частичное возвращение в будущих периодах вложенных на их реализацию бюджетных средств. Некоммерческие программы не предусматривают непосредственное возвращение в будущих периодах вложенных на их реализацию бюджетных средств, при этом некоммерческие программы могут иметь целью экономию бюджетных средств или другую опосредство-

ванную выгоду. Исключительно через целевые бюджетные программы финансируются [8]:

- расходы, связанные с капитальным строительством, реконструкцией, реставрацией, а также созданием новых основных фондов;
- расходы, связанные с программами финансирования за счет заимствований и программами кредитования;
- расходы, которые носят ограниченный во времени характер.

Источниками финансирования целевых бюджетных программ являются: доходы из источников финансирования; доходы из источников кредитования; доходы из других источников доходов бюджета, кроме собственных доходов бюджетных учреждений и доходов целевых бюджетных фондов.

Целевые бюджетные программы могут финансироваться одновременно с разных источников. Целевая бюджетная программа реализуется при условии утверждения ее соответствующим местным советом. Они могут утверждаться предварительно или вместе с утверждением бюджета [5].

Каждая целевая бюджетная программа имеет срок выполнения, по завершению которого финансирование целевой бюджетной программы прекращается. Выполнение целевой бюджетной программы может быть досрочно прекращено или срок ее выполнения может быть пролонгирован. Пролонгация срока выполнения целевой бюджетной программы требует внесения изменений к паспорту соответствующей программы. Перевод расходов целевой бюджетной программы в категорию расходов внепрограммного характера прекращает их финансирование в разрезе самой целевой бюджетной программы, и финансирование программы прекращается.

Программно-целевым бюджетированием определены обоснованные нормативы, которые применяются, например, в сфере образования, здравоохранения и других отраслях, трансформируются в государственные стандарты предоставления услуг, которые должны постоянно пересматриваться и при необходимости корректироваться. Таким образом, одно из заданий его приложения заключается в улучшении качества бюджетных услуг путем повышения ответственности исполнителей программ (предоставляющих услуги) и сравнения затрат и результатов от предоставления таких услуг для общества. Бюджетная программа является ничем иным, как систематизированным перечнем мероприятий, направленных на достижение единственной цели и заданий, выполнение которых предлагает и осуществляет распорядитель бюджетных средств в соответствии с положенными на него обязательствами.

### **Предпосылки эффективного использования программно-целевого подхода в бюджетном процессе**

Бюджет является основным инструментом регулирования социально-экономических процессов. Активное влияние местного самоуправления на формирование социально-экономических отношений возможно лишь в том случае, если местная власть сформирует достаточный объем финансовых ре-

сурсов, которыми может распоряжаться в пределах своих полномочий [3, 7].

Недостаточная прозрачность бюджетной системы, проблемы результативности в управлении ее ресурсами, отсутствие надлежащего бюджетного статуса местных органов власти не стимулируют к эффективному использованию бюджетных средств, а лишь усиливают межрегиональные диспропорции и социальную напряженность в обществе. Вследствие того, что бюджетные показатели формируются «сверху–вниз» и часто не ориентируются на конкретные цели развития конкретных регионов, становится невозможным полное и, что еще более важно – эффективное финансирование расходной части местных бюджетов. Местные органы власти, фактические получатели бюджетных средств, находятся в трудном положении: зная свои полномочия и результаты выполнения, они вынуждены адаптировать потребность в средствах и источники расходов под показатели, которые поступают сверху, таким образом, сознательно формируя нереальный бюджет [5].

Важнейшей проблемой бюджетного планирования является то, что сегодня так и не удалось создать механизм внедрения программно-целевого метода в управление бюджетными ресурсами региона.

Следует отметить, что в России внедрение программно-целевого метода из-за отсутствия достаточной нормативно-правовой базы и бюджетной стратегии на средне- и долгосрочную перспективы находится на стадии становления.

Существует необходимость перехода от формального программно-целевого метода к действенным мероприятиям его реализации на практике. Завершением такого процесса должна стать неотъемлемость программной проработки расходной части бюджетов от бюджетного процесса, особенно – на уровне регионов. Переход к программному бюджету:

- открывает широкие возможности для повышения гибкости в управлении бюджетными ресурсами в целях реализации государственных приоритетов;
- способствует минимизации затрат и повышению эффективности предоставления государственных услуг;
- обеспечивается большая, чем при постатейном подходе, прозрачность и открытость бюджета;
- способствует сокращению объема принимаемого бюджета и упрощению процедур рассмотрения и принятия бюджета в законодательных органах власти.

### **Заключение**

Программно-целевой метод получил от целевого подхода процедуру анализа совокупностей потребностей, целей и проблем, а от программного подхода – методику формирования плана решения проблем, организационные формы обеспечения выполнения этого плана.

Использование программно-целевого метода формирования бюджета

позволяет оценивать результативность государственных программ и четко определить, на что именно тратятся бюджетные средства. Исходя из того, что программно-целевой метод составления бюджета базируется на результатах деятельности и достижениях региональных властей, он способствует повышению действенности и эффективности местного самоуправления.

Переход к программному бюджету открывает широкие возможности для повышения гибкости в управлении бюджетными ресурсами в целях реализации государственных приоритетов, способствует минимизации затрат и повышению эффективности предоставления государственных услуг. В отличие от традиционного постатейного бюджета, программный бюджет обеспечивает большую прозрачность и открытость бюджета, способствует сокращению объема принимаемого бюджета и упрощению процедур рассмотрения и принятия бюджета в законодательных органах власти.

### Список источников

1. Балтина А.М., Волохина В.А. *Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования*. Оренбург, ОГУ, 2004.
2. Едренова В.Н., Кавинов А.А. Система показателей мониторинга устойчивости региональной финансовой системы. *Финансы и кредит*, 2005, no. 19 (187), с. 4-11.
3. Замятина Н.В. Оптимизация расходов бюджетов территорий. *Финансы и кредит*, 2010, no. 9, с. 33-37.
4. Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы. *Финансы*, 2004, no. 3, с. 9-14.
5. Ларина С. Е. *Бюджетная децентрализация: теория, методология и опыт реализации в Российской Федерации*. Москва, Наука, 2009. 349 с.
6. Матненко А.С. Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования. *Финансовое право*, 2008, no. 11.
7. Морозова Е. А. *Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации* : дис. ... д-ра экон. наук. Москва, 2009.
8. Никифоров С.М., Стрелец О.А. Бюджетирование, ориентированное на результат: проблемы и перспективы внедрения в российскую практику управления общественными финансами. *Городской альманах*, 2005, no. 7, с. 131-143.
9. Сониная Т.В., Соколова А.А. Программно-целевое планирование как инструмент управления государственными расходами. *Материалы XIII научно-технической конференции «Вузовская наука – Северо-Кавказскому региону»*. Том третий. Ставрополь, 2009.
10. Строителива Е.В. Программно-целевой подход в системе управления регионом. *Современная экономика: проблемы и решения*, 2013, no. 12 (48), с. 56-62.
11. Фотонов А.Г., Тамбовцев В.Л., Лабренц Б.В. *Программно-целевой метод в планировании*. Москва, Наука, 1982. 150 с.

---

# THE THEORETICAL ASPECTS AND PROSPECTS USE OF PROGRAM-TARGETED APPROACH IN THE BUDGET PROCESS OF RUSSIAN REGIONS

---

**Frolova Iuliia Vasilyevna**

The Vologda branch of the non-state educational institution of higher vocational education «International Academy of business and new technologies», Chernyshevskogo st., 67a, Vologda, 160019; e-mail: frolova35@mail.ru

*Purpose:* review of relevant issues to ensure long-term stability of the budget, increase of its efficiency by concentrating resources on the direction which are important for the society. *Discussion:* this paper described the nature and actualized the need for program- targeted approach to the formation of regional budgets in Russia to ensure effective fiscal policy at the regional level. The essence of the program- targeted approach to management is considered from the point of view of the synthesis of the concepts of software and targeted approaches. Principles of the introduction of the program- targeted approach in the budget process, the advantages of this approach over the article approach to budgeting are highlighted. *Results:* the article presents prerequisites for successful use of the program- targeted approach in the budget process at the regional level.

**Keywords:** regional budget, program- targeted approach, the budget process, the principles of fiscal policy, budgeting, program budget.

## References

1. Baltina A.M., Volohina V.A. *Mezhbyudzhetye otnosheniya v regione: modeli organizatsii i regulirovaniya*. Orenburg: OGU Publ., 2004. (In Russ.)
2. Edronova V.N., Kavinov A.A. Sistema pokazatelej monitoringa ustojchivosti regional'noj finansovoj sistemy. *Finansy i kredit*, 2005, no. 19 (187), pp. 4-11. (In Russ.)
3. Zamyatina N.V. Optimizatsiya rashodov byudzhetrov territorii. *Finansy i kredit*, 2010, no. 9. (In Russ.)
4. Lavrov A.M. Srednesrochnoe byudzhetrovanie orientirovannoe na rezul'taty: mezhdunarodnyi opyt i rossiiskie perspektivy. *Finansy*, 2004, no. 3, pp. 9-14. (In Russ.)
5. Larina S.E. *Byudzhethnaya decentralizatsiya: teoriya, metodologiya i opyt realizatsii v Rossiiskoj Federatsii*. Moscow, Nauka, 2009. 349 p. (In Russ.)
6. Matnenko A.C. Programmno-celevoe byudzhethnoe planirovanie: ponyatie i problemy pravovogo regulirovaniya. *Finansovoe pravo*, 2008, no. 11. (In Russ.)
7. Morozova E.A. *Modeli byudzhethnogo federalizma v razvitykh stranah i osobennosti ih primeneniya v Rossiiskoj Federatsii*. Dr. Sc. (Econ.) Thesis. Moscow, 2009. (In Russ.)
8. Nikiforov S.M., Strelec O.A. Byudzhetrovanie, orientirovannoe na rezul'tat: problemy i perspektivy vnedreniya v rossiiskuyu praktiku upravleniya obshchest-

vennymi finansami. *Gorodskoj al'manah*, 2005, no. 7, pp. 131-143. (In Russ.)

9. Sonina T.V., Sokolova A.A. Programmno-celevoe planirovanie kak instrument upravleniya gosudarstvennymi rashodami. *Materialy XIII nauchno-tehnicheskoy konferencii «Vuzovskaya nauka – Severo-Kavkazskomu regionu»*. Tom tretii. Stavropol, 2009. 190 p. (In Russ.)

10. Stroiteleva E.V. Programmno-celevoj podhod v sisteme upravleniya regionom. *Sovremennaya e'konomika: problemy i resheniya*, 2013, no. 12 (48), pp. 56-62. (In Russ.)

11. Fotonov A.G., Tambovcev V.L., Labrenc B.V. *Programmno-celevoj metod v planirovanii*. Moscow, Nauka, 1982. 150 p. (In Russ.)