

УДК 336.1(571.53)  
ББК 65.261.1(2Рос)

**В. И. Самаруха**  
*доктор экономических наук, профессор,*  
*Байкальский государственный университет экономики и права*  
**Т. В. Сорокина**  
*кандидат экономических наук, доцент,*  
*Байкальский государственный университет экономики и права*

## ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА РЕГИОНА\*

Современные бюджетные технологии в России предусматривают широкое внедрение программно-целевого бюджетирования. Опыт управления государственными финансами свидетельствует о больших возможностях применения данного метода в социальной сфере. Однако многие программы не могут быть успешно реализованы в рамках отдельных отраслей и территорий. Необходимо комплексное формирование программного бюджета на основе межведомственной интеграции с учетом муниципальных и общерегиональных интересов. При этом усложнение процедур бюджетного процесса должно быть минимальным. В исследовании рассматривается программно-целевой метод финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений. Выделены основные направления реализации государственных программ, и отмечена необходимость осуществления мониторинга их выполнения. Структура и динамика финансирования федеральных целевых программ в разрезе функциональной классификации позволяет оценить приоритеты социально-экономического развития, а также значимость таких направлений, как «Развитие образования» и «Развитие здравоохранения». Классификация целевых программ, связанных с функционированием бюджетного сектора региона, осуществляется в зависимости от сроков реализации, степени их детализации, отраслевой специфики, целевой направленности и по другим признакам. Рассмотрение ключевых позиций использования целевых программ как инструмента финансовой поддержки государственных и муниципальных учреждений позволяет сформулировать основные преимущества программно-целевого метода для социально значимого бюджетного сектора.

*Ключевые слова:* программно-целевой метод; финансовое обеспечение; государственная программа; бюджетный сектор; расходы федерального бюджета; бюджетный федерализм; мониторинг.

**V. I. Samarikha**  
*Doctor habil. (Economics), Professor,*  
*Baikal State University of Economics and Law*  
**T. V. Sorokina**  
*PhD in Economics, Associate Professor,*  
*Baikal State University of Economics and Law*

## APPLYING MANAGEMENT BY OBJECTIVES IN FINANCING THE BUDGETARY SECTOR OF THE REGION

The contemporary budget technologies in Russia involve wide use of special-purpose budgeting. Public finance management practices show that this method can be successfully applied in the social sector. However, a large number of programs cannot be efficiently implemented in some particular sectors and

\* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта ФБ-10 «Теоретические аспекты формирования стратегии устойчивого экономического роста регионов Сибири в условиях усиления процессов глобализации» (номер регистрации в ФГНУ ЦИТиС 01201256019).

territories. It is necessary to form a complex program budget based on inter-agency integration with municipal and regional interests taken into account and the budgetary process minimally complicated.

This article studies special-purpose method of financing public and municipal institutions' activities, describes key directions of implementing government programs, and states the necessity of monitoring the process.

The structure and dynamics of financing federal special-purpose programs classified by function helps to assess priorities of socio-economic development and significance of such directions as development of education sphere and development of healthcare sector. Special-purpose programs related to the regional budgetary sector operation are classified by period of operation, by the number of detailed points, by industrial peculiarities, by purpose, et alia.

Studying the key factors of using special-purpose programs as instruments of financial support for public and municipal institutions helps to determine main advantages of management by objectives for social sector of the budget.

*Keywords:* management by objectives; financial support; government program; budgetary sector; federal budget expenses; budget federalism; monitoring.

Программно-целевой метод финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений заключается в использовании целевых программ в процессе формирования и распределения необходимых финансовых ресурсов на основе их рационального ограничения, а также композиционного структурирования соответствующих бюджетных услуг с учетом приоритетов социально-экономического развития.

По мнению А. В. Ильичева «технология формирования программы какой-либо деятельности связана с такими проблемными позициями, как задание цели деятельности, оценка меры ее достижения по совокупности направлений, определение решаемых задач и осуществляемых мероприятий, а также с реализацией управления программой по прогнозируемым результатам ее осуществления» [1].

Широкое внедрение программно-целевого метода в сферу деятельности бюджетного сектора характеризуется значительным количеством целевых программ, преимущественно федеральных и региональных, направленных на финансовое обеспечение функционирования государственных и муниципальных учреждений (табл. 1).

Расходы федерального бюджета Российской Федерации распределены по государственным программам в рамках пяти направлений: новое качество жизни; инновационное развитие и модернизация экономики; обеспечение национальной безопасности; сбалансированное региональное развитие; эффективное государство (рис.).

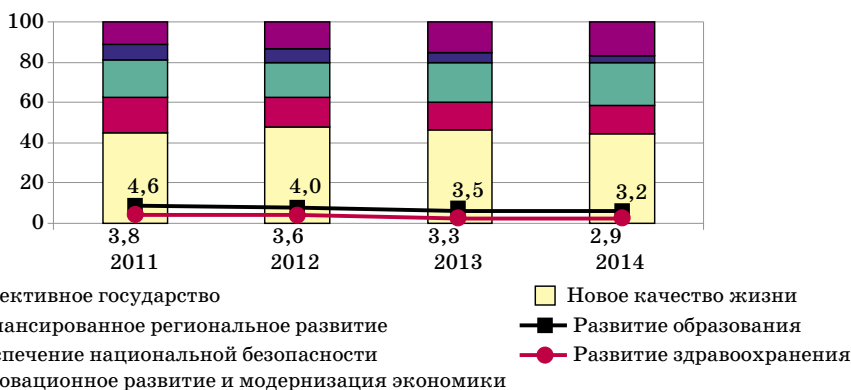
Поскольку реализация бюджетных целевых программ предполагает получение субсидий из бюджетов других уровней бюджетной системы на условиях софинансирования, то значительно увеличилось влияние межбюджетных отношений на формирование источников финансового обеспечения учреждений, а, следовательно, и качество оказываемых ими услуг.

С точки зрения Ю. Н. Шедько, применение программно-целевого метода позволяет решить такую задачу, как недопущение чрезмерной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития [7]. Это означает, на наш взгляд, что на основе федеральных целевых программ социальной направленности обеспечивается сглаживание пространственной поляризации субъектов Российской Федерации, например, по уровню модернизации учреждений образования и здравоохранения, хотя финансовое обеспечение этих социально важных отраслей на период до 2014 г. будет сокращаться (см. табл. 1 и рис.).

**Структура и динамика финансирования федеральных целевых программ в разрезе разделов классификации расходов федерального бюджета Российской Федерации в 2011–2014 гг., %**

Показатели	2011	2012		2013		2014	
	Удельный вес	Удельный вес	Темп роста	Удельный вес	Темп роста	Удельный вес	Темп роста
Объем финансирования, всего	100,0	100,0	116,2	100,0	98,9	100,0	97,1
В том числе:							
Общегосударственные вопросы	2,9	1,6	64,5	0,3	21,7	0,3	97,6
Национальная оборона	11,3	11,2	115,1	12,7	111,9	18,8	143,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3,7	3,7	117,9	3,5	92,3	3,2	89,7
Национальная экономика	60,0	64,7	125,4	69,2	105,7	64,8	91,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	3,8	3,4	104,6	2,6	74,4	1,6	59,3
Охрана окружающей среды	0,0	0,3	700,0	0,3	94,3	0,4	145,5
Образование	7,0	4,7	78,8	3,3	68,3	2,2	65,5
Культура, кинематография	2,8	1,7	71,0	1,7	94,7	1,6	96,4
Здравоохранение	1,8	1,6	103,3	0,5	31,7	0,1	23,3
Социальная политика	4,5	3,9	101,7	3,2	81,6	3,4	102,4
Физическая культура и спорт	0,9	0,9	114,1	0,8	91,4	1,0	113,5
Средства массовой информации	0,5	1,5	312,5	1,4	95,4	1,0	66,5
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	0,8	0,7	101,3	0,5	75,6	1,6	306,8

Рассчитано по: О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов : федер. закон от 13 дек. 2010 г. № 357-ФЗ; О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 371-ФЗ.



**Структура расходов федерального бюджета Российской Федерации в соответствии с государственными программами в 2011–2014 гг., %**  
 (Рассчитано по: О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов : федер. закон от 13 дек. 2010 г. № 357-ФЗ; О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 371-ФЗ)

Анализ ключевых позиций реализации целевых программ как инструмента бюджетного федерализма и финансовой поддержки государственных и муниципальных учреждений на всех этапах бюджетного процесса позволяет сфор-

мулировать основные преимущества программно-целевого метода финансового обеспечения социально значимого бюджетного сектора. К ним относятся:

- определение цели выполнения программы в виде определенного ожидаемого состояния объекта программной деятельности;
- возможность комплексного решения приоритетных задач развития таких отраслей социальной сферы региона, как образование, здравоохранение и культура на основе межотраслевой, межмуниципальной и межрегиональной координации;
- способность концентрировать ограниченный объем ресурсов на реализации наиболее важных направлений финансовой поддержки государственных и муниципальных учреждений в долгосрочном периоде в соответствии с программами социально-экономического развития муниципальных образований и региона в целом, а также с учетом риска неопределенности;
- временная и пространственная интеграция средств межбюджетного регулирования и других заинтересованных организаций в целях достижения заданного уровня финансовой обеспеченности государственных и муниципальных социально значимых услуг;
- встроенность процедур формирования и реализации целевых программ в бюджетный процесс: планирование, исполнение, учет, отчетность и контроль;
- оценка финансовой обеспеченности бюджетного сектора региона на основе индикаторов конечных общественно значимых результатов удовлетворенности потребителей государственными и муниципальными услугами и индикаторов непосредственных результатов деятельности учреждений;
- обоснование нескольких сценариев индикативного планирования результатов [5, с. 39–79] при разработке целевой программы в рамках совершенствования межбюджетных отношений.

Данные преимущества свойственны программам, имеющим различные характеристики. На основании обобщения и сравнения содержания программ, имеющих разную целевую направленность, а также с учетом результатов исследований в области программно-целевого управления предлагается классификация целевых программ, связанных с функционированием бюджетного сектора региона (табл. 2).

Таблица 2

**Классификация целевых программ,  
связанных с функционированием бюджетного сектора региона**

Классификационный признак	Программы
По срокам действия	Долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные
По степени детализации	Отраслевые, межотраслевые, ведомственные, межведомственные
По статусу	Государственные, федеральные, муниципальные
По отраслевой специфике	Простые (единые для всех единиц услуги или работы); сложные (дифференцируемые в зависимости от особенностей потребителя, вида или условий предоставления услуг или работ и иных факторов)
По масштабам	Общегосударственные, макрорегиональные, региональные, территориальные
По целевой направленности	Экономические, научные, научно-технические, социальные, социокультурные, экологические, правоохранные, социально-экономические (программы социально-экономического развития), программы модернизации, программы социальной поддержки, финансовые (программы реформирования региональных (муниципальных) финансов), бюджетные (программы повышения эффективности бюджетных расходов, программы развития межбюджетных отношений)

Разработка и реализация целевых программ, не только ведомственных, но и программ социально-экономического развития, а также программ другой направленности, предполагает, как правило, использование различных нормативов финансовых затрат и стандартов качества бюджетных услуг в тех случаях, когда это касается отраслей здравоохранения, образования и культуры. Тем самым ликвидируются информационные пробелы, возникающие вследствие асимметричности информации о качестве услуг или их стоимости.

Анализ практики применения программно-целевого метода в Российской Федерации за последние 10 лет показывает, что осуществляется переход от реализации федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы, а также ведомственных целевых программ к государственным программам.

На федеральном уровне перечень государственных программ, одобренный 8 сентября 2010 г. Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, включал 39 государственных программ. В число приоритетных программ вошли: «Развитие образования»; «Развитие здравоохранения»; «Развитие пенсионной системы»; «Информационное общество»; «Управление государственными финансами и государственным долгом» [2].

Программы развития отраслей социальной сферы должны быть органично встроены как в региональные программы, связанные с бюджетным сектором, так и в государственные программы федерального уровня.

В исследованиях, посвященных мониторингу целевых программ, выявлены его значительные преимущества, включающие, в частности, возможность раннего выявления и устранения недостатков, определение наиболее эффективных путей использования ресурсов, создание мотивации для улучшения работы [3, с. 7–10; 4, с. 191–202; 6, с. 19–25]. Однако при этом не рассматривается бюджетный мониторинг программ и его содержание в бюджетном процессе. Необходимость бюджетной составляющей мониторинга обусловлена потребностью в оценке не только результатов программной деятельности, относительно предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями услуг, но и, в значительной мере, обоснованностью бюджетных расходов и эффективностью межбюджетных отношений в бюджетной системе каждого региона и страны в целом. Логичная встроенность мониторинга целевых программ в бюджетный процесс создает регулярность, последовательность и четкость проводимых операций, а также избавляет от излишней громоздкости и сложности администрирования как самих программ, так и целевых межбюджетных трансфертов.

### Список использованной литературы

1. Ильичев А. В. Основы анализа эффективности и рисков целевых программ. Истоки, формализация, реализация / А. В. Ильичев. — М. : Научный мир, 2009. — 352 с.
2. Ловидова А. Г. Государственные программы: подходы к разработке, реализации и оценке эффективности / А. Г. Ловидова // Финансовый справочник бюджетной организации. — 2010. — № 12. — С. 66–69.
3. Мониторинг социальных программ: практические примеры / А. Л. Александрова [и др.]. — М. : Фонд «Институт экономики города», 2005. — 112 с.
4. Морс К. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А. С. Пузанов. — М. : Айрис-пресс, 2007. — 448 с.
5. Управление и контроль реализации социально-экономических целевых программ / под ред. В. В. Кульбы, С. С. Ковалевского. — М. : Кн. дом «ЛИБРОКОМ», 2009. — 400 с.

6. Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе / Г. П. Хатри. — М. : Фонд «Институт экономики города», 2005. — 276 с.

7. Шедько Ю. Н. Программно-целевой метод как инструмент повышения эффективности территориальных социоэкономических систем / Ю. Н. Шедько // Региональная экономика: теория и практика. — 2010. — № 44 (179). — С. 24–30.

### References

1. Ilichev A. V. *Osnovy analiza effektivnosti i riskov tselevykh programm. Istoki, formalizatsiya, realizatsiya* [Basics of the analysis of efficiency and risks of special-purpose programs. Backgrounds, formalization, and implementation]. Moscow, Nauchnyy mir Publ., 2009. 352 p.

2. Lovidova A. G. Government programs: approaches to their development, implementation, and efficiency assessment. *Finansovyy spravochnik byudzhethnoy organizatsii – Financial Reference Book of a Budgetary Organization*, 2010, no. 12, pp. 66–69 (in Russian).

3. Aleksandrova A. L., Belyakov I. V., Nikonova L. S., Chagin K. G. *Monitoring sotsialnykh programm: prakticheskie primery* [Monitoring of social programs: practical examples]. Moscow, Fond «Institut ekonomiki goroda» Publ., 2005. 112 p.

4. Mors K., Strayk R., Puzanov A. S. *Effektivnye resheniya v ekonomike perekhodno-go perioda: Analiticheskie instrumenty razrabotki i realizatsii sotsialno-ekonomicheskoy politiki* [Efficient decisions in the transition economy: Analytical instruments of development and implementation of socio-economic policy]. Moscow, Ayris-press Publ., 2007. 448 p.

5. Kulby V. V., Kovalevskogo S. S. (eds) *Upravlenie i kontrol realizatsii sotsialno-ekonomicheskikh tselevykh programm* [Management and control of implementing socio-economic special-purpose programs]. Moscow, Knizhnyy dom «LIBROKOM» Publ., 2009. 400 p.

6. Khatri G. P. *Monitoring rezultativnosti v obshhestvennom sektore* [Monitoring of performance in public sector]. Moscow, Fond «Institut ekonomiki goroda» Publ., 2005. 276 p.

7. Shedko Yu. N. Program-target method as tool of increasing efficiency of territorial socio-economic systems. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika – Regional Economy: theory and practices*, 2010, no. 44 (179), pp. 24–30 (in Russian).

### Информация об авторах

Самаруха Виктор Иванович — доктор экономических наук, профессор, кафедра налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: vis@isea.ru.

Сорокина Татьяна Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: natvros@mail.ru.

### Author

Samarukha Victor Ivanovich — Doctor habil. (Economics), Professor, Dep-t of Taxes and Customs, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: vis@isea.ru.

Sorokina Tatiana Vladimirovna — PhD in Economics, Associate Professor, Dep-t of Finance, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: natvros@mail.ru.