УДК 338.2:332.02

# РАЗВИТИЕ МЕТОДОЛОГИИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ЭТАПЕ СТАНОВЛЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ*

***Андрей Игоревич Мастеров,***
*кандидат экономических наук,*
*старший научный сотрудник*
*центра финансовой политики*
*Института финансово-экономических исследований,*
*Финансовый университет при Правительстве РФ,*
*Москва, Российская Федерация*
*andrey-masterov@yandex.ru*

***Предмет/тема.*** *Текущая экономическая ситуация в России характеризуется негативными тенденциями, что чревато проблемами со сбалансированностью бюджета. Поэтому возрастает актуальность вопроса применения программно-целевых подходов в бюджетном процессе, что находит отражение в распространении практики построения и исполнения программных бюджетов. Вместе с тем программное бюджетирование находится на начальном этапе развития, что выражается в отсутствии должного методологического обеспечения планирования. Поэтому для успешной реализации программных принципов в бюджетном процессе требуется создание соответствующих условий на государственном уровне. Особенно это касается методологии.*

***Цели и задачи.*** *В статье удалось перечислить и охарактеризовать основные мероприятия, необходимые для развития программного бюджетирования. Проанализировать состояние аналитического обеспечения бюджетного планирования, выявить недостатки. Раскрыть основные характеристики зарубежной методологии бюджетного планирования, охарактеризовать используемые методы. На примере основных положений маржинального (предельного) анализа показать подходы к анализу затрат и результатов при разработке программных бюджетов в рамках метода «затраты – выгода».*

***Методология.*** *За счет использования методов и положений системного анализа показаны направления дальнейшего совершенствования программно-целевого бюджетирования в России путем повышения обоснованности и эффективности планирования.*

***Результаты.*** *Раскрыт перечень основных мероприятий, которые следует провести на государственном уровне для дальнейшего развития программного бюджетирования в России. Доказано, что соответствующая методология практически отсутствует. Дана краткая характеристика зарубежной методологии бюджетного планирования, раскрыт перечень основных методов аналитической обработки информации. На основе положений маржинального анализа, применяемых в рамках метода анализа «затраты – выгода», показаны подходы, которые могут применяться для исследования затрат*

* Статья выполнена в рамках Государственного задания Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. в части проведения НИР по теме «Методология формирования программного бюджета и разработка предложений по совершенствованию бюджетного планирования».

*и результатов в процессе разработки программных бюджетов.*

***Выводы/значимость.*** *Сделан вывод о том, что одним из основных условий развития программно-целевого бюджетирования является разработка его методического обеспечения (в том числе программной классификации и методологии перспективного планирования), позволяющего формировать обоснованные решения.*

***Ключевые слова****: программный бюджет, программно-целевой подход, программно-целевое бюджетирование, аналитические методы, методическая база, методология, альтернативы, варианты построения программы*

Текущая экономическая ситуация в России характеризуется наличием ряда негативных тенденций: действие экономических санкций, введенных большинством западных стран, что влечет за собой снижение притока капитала, а также усиление волатильности национальной валюты, ухудшение инвестиционной привлекательности российской экономики. Наблюдается существенное снижение мировых цен на энергоносители, что чревато значительным уменьшением поступлений в российский бюджет и нарастанием проблем с его сбалансированностью. Вместе с тем в условиях весьма вероятного экономического кризиса потенциальная нагрузка на расходную часть бюджета может вырасти. Это связано с необходимостью усиления мер государственной поддержки как в отношении социально незащищенных слоев населения из-за роста инфляции и безработицы, так и применительно к отдельным, наиболее уязвимым отраслям национальной экономики.

В такой ситуации возрастает актуальность активного государственного вмешательства в экономическое развитие страны, а также повышения эффективности бюджетных расходов. В связи с этим одним из основных инструментов государственной политики может стать применение программно-целевых методов в бюджетном процессе, что находит отражение в распространении практики построения и исполнения программных бюджетов. Подготовка программных бюджетов предполагает повышение прогнозируемости и управляемости государственных мероприятий, выполняемых в рамках госпрограмм. Как следствие, с внедрением практики программного бюджетирования связаны ожидания дальнейшего роста эффективности использования ограниченных бюджетных ресурсов, что в текущих кризисных условиях приобретает огромное значение.

В то же время (на основе анализа отечественной практики применения программно-целевых подходов в бюджетном процессе [11, 16, 19, 20]) приходится констатировать, что программное бюджетирование в России находится лишь на начальном этапе становления. Предпринимавшиеся до сих пор попытки построения программных бюджетов в ряде регионов основаны по большей части на интуиции и собственном опыте отдельных субъектов бюджетного процесса, но должное методическое и методологическое обеспечение отсутствует. В большинстве случаев субъектам приходится самостоятельно создавать методику разработки государственных программ и составления программных бюджетов, как это было в Санкт-Петербурге, Брянской области и других регионах, где ставились задачи построения бюджетов на программной основе.

Поэтому в целом по стране процесс внедрения программных подходов в практику бюджетирования представляет собой слабо согласованные и преимущественно разрозненные попытки формирования бюджетов, основанных на программных принципах.

Как показывает практика стран, наиболее активно и успешно применявших программные подходы в бюджетном процессе [3, 4, 16, 17], реализация программных принципов в бюджетировании предполагает, прежде всего, создание соответствующих условий на государственном уровне. Это подразумевает реализацию ряда мероприятий. Раскроем некоторые из них.

1. Необходима разработка перечня наиболее актуальных целей государственной деятельности. На это должны быть ориентированы основные мероприятия в таких важнейших областях, как национальная оборона, здравоохранение, наука и образование, правоохранительная деятельность и др. Данный этап является весьма важным, поскольку формулируемые цели должны быть максимально конкретными, что создаст предпосылки для измерения этих целей в количественных и качественных показателях. В свою очередь от того, насколько адекватно выбранная система показателей будет отображать сформулированные цели, зависит успешность планирования, реализации и контроля за намечаемыми мероприятиями, а также конечные результаты деятельности министерств, ведомств и государства в целом.

2. Важно группировать все важнейшие аспекты государственной деятельности в отдельные программы, которые могут составить основу для некоторой иерархической классификации. Данная классификация предполагается в качестве базы для разработки бюджетной классификации, задающей основные направления бюджетных ассигнований на решение конкретных программных задач [2]. Разрабатываемая бюджетная классификация должна иметь целевую направленность, осуществлять группировку различных видов деятельности, исходя из общности различных целей и задач, в соответствии с целями и задачами социально-экономической политики государства. Основная идея программного бюджетирования состоит в том, что бюджетная информация и решения должны быть структурированы по целям правительства [14]. Вследствие широкого разнообразия целей правительства на практике построение единственной бюджетной классификации, удовлетворяющей различным бюджетным задачам, оказывается невозможным. Поэтому страны, успешно применяющие программное бюджетирование, как правило, используют сочетание двух бюджетных классификаций: программной и ведомственной. При этом в идеале приоритет должен отдаваться именно программной классификации, на основе которой принимаются политические решения и осуществляется распределение ресурсов [14].

3. Еще одна задача – формирование методической базы, включающей рекомендации по разработке государственных программ и составляемых на их основе программных бюджетов. В данных рекомендациях следует отразить общие принципы и подходы, без которых сложно рассчитывать на успех в программном бюджетировании. Сюда следует отнести рекомендации, касающиеся разработки системы показателей, которые будут применяться в процессе формирования бюджетов в рамках отдельных программ. Должны быть также решены вопросы разработки методологии, в том числе раскрытия алгоритмов применения различных количественных и неколичественных методов аналитической обработки информации при планировании и прогнозировании ключевых показателей, на основе которых в конечном итоге формируются программные бюджеты. Следует также прилагать типовые формы отчетов, на которые следует ориентироваться при разработке программных бюджетов и подготовке бюджетных заявок.

Аналитическое обеспечение прогнозных и плановых расчетов ключевых показателей представляет собой одну из основных методологических проблем. Рассмотрение методического инструментария российских федеральных целевых и государственных программ показывает, что существующие показатели и методики их расчета направлены в основном на ретроспективный анализ уже достигнутых результатов. Методическое обеспечение большинства программных расчетов сводится к анализу относительных показателей, на основе которых производится сопоставление достигнутых в отчетном периоде фактических результативных значений с базовыми или плановыми. При этом должного внимания обоснованию принятых плановых значений показателей, как правило, не уделяется.

В качестве примера попытки раскрыть порядок расчета плановых показателей программных бюджетов можно привести работу Е.Е. Гришиной и О.А. Феоктистовой [6], где рекомендуется при установлении целевых показателей учитывать предшествующую динамику данных показателей в предыдущие 2–3 года. Предполагается, что на основе ретроспективной информации о значениях показателей как текущей, так и аналогичных программ в предыдущие периоды можно спрогнозировать их поведение на следующие несколько лет.

Проведенное автором исследование показывает, что во многих случаях при плановых расчетах в бюджетировании с использованием программных методов принят именно такой подход. Думается, подобное положение вещей может привести к тому, что в ряде случаев плановые значения могут основываться на ошибочных расчетах или предположениях. Как следствие, будут иметь место ситуации, когда в программных бюджетах будут использоваться плановые показатели, основанные на инерционных, а в некоторых случаях – на произвольных оценках.

Вместе с тем при описываемом подходе к формированию плановых показателей распорядители бюджетных средств не получают ответа на вопрос – как достичь тех или иных плановых значений. В результате возникают ситуации, когда программы основываются на заведомо недостижимых плановых значениях, не подкрепленных соответствующими расчетами и не учитывающих ограниченный ресурсный потенциал. Рассчитывать на существенное повышение эффективности бюджетных расходов

путем достижения наилучших результатов при использовании наименьшего объема средств в таких условиях не приходится.

Как показывает зарубежная (прежде всего – американская) практика программно-целевого бюджетирования, планирование ключевых показателей государственных программ и программных бюджетов часто осуществляется в ситуациях, характеризующихся гибкостью, альтернативностью, что предполагает наличие нескольких вариантов решения поставленных в рамках программ проблем, из которых необходимо выбрать наиболее оптимальный. Конечный выбор курса действий должен, с одной стороны, позволять добиться максимально возможного в существующих условиях социально-экономического эффекта, а с другой – призван обеспечить наиболее рациональное использование имеющихся бюджетных, трудовых и материальных ресурсов. С точки зрения автора, решение подобных задач особенно актуально для сегодняшних российских реалий, особенно с учетом нарастания кризисных явлений в экономике, снижения бюджетных поступлений и перспективы роста бюджетного дефицита.

Однако выработка альтернативных курсов действий в процессе бюджетного планирования, выбор из них оптимального предполагают использование специфического аналитического инструментария. Без такого инструментария на основе лишь ретроспективных данных получить подобную информацию не представляется возможным.

Ситуации, когда для формирования плановых показателей используются только ретроспективные данные (как по текущей, так и по аналогичным программам), создают значительные риски того, что принятое и нашедшее свое отражение в формируемой программе и программном бюджете решение окажется неоптимальным. В результате дефицитные ресурсы могут быть использованы недостаточно эффективно, при этом фактические результаты способны значительно разойтись с плановыми и ожидаемыми показателями. В российской практике реализации государственных программ такие явления нередко имеют место, причем в ряде случаев конечные результаты реализации программ с позиции социального и экономического эффекта оказываются значительно хуже изначально запланированных и спрогнозированных показателей [15].

Процесс детального изучения альтернатив в целях выбора оптимального курса действий можно разделить на несколько основных этапов:

1) оценка затрат, связанных с реализацией каждой альтернативы;

2) оценка ожидаемых результатов от реализации каждого из имеющихся вариантов построения программы;

3) сопоставление затрат и результатов с выбором и обоснованием оптимальной альтернативы.

Последний из выделенных этапов является ключевым в анализе альтернативных вариантов реализации программ и расходования бюджетных средств в рамках этих программ. Он основывается на собранной до этого информации об ожидаемых затратах и результатах, а также предполагает активное использование сформированной на начальных этапах программного анализа системы показателей. Оценка соотношения затрат и результатов носит аналитический характер и предполагает использование специальных аналитических методов. Исторически для принятия различных решений на этапе разработки государственных программ, а также формирования и выбора альтернативных вариантов решения поставленных в рамках программ проблем выделились методы исследования операций, а также методы системного анализа.

Методология *исследования операций*, первоначально разработанная для поиска оптимальных решений в военной сфере, показала свою универсальность в самых различных областях государственной деятельности (городское развитие, транспортное обслуживание, управление отдельными подразделениями правительственных учреждений и т.д.). Данная методология получила свое развитие в 1940–1960-х гг. и использовалась для решения так называемых хорошо структуризованных проблем [5] в случаях, когда основные взаимозависимости между рассматриваемыми явлениями и элементами проблемы могли быть выражены в количественной форме (в виде математических моделей). Для поиска оптимальных решений в этих условиях применялись такие аналитические методы, как линейное и нелинейное программирование, динамическое программирование, сетевые и графические методы, методы теории массового обслуживания.

Формализованные методы исследования операций позволяют представить проблему в форме определенных количественных взаимосвязей и найти оптимальные значения целевых показателей путем математических расчетов. В то же время чрезмерная формализация, использование исключительно

количественных критериев при выборе целевых программных показателей нередко сопровождались неудачами и просчетами в научном обосновании правительственных решений в гражданской и военной областях. В процессе применения аналитических методов в практике программно-целевого планирования и бюджетирования выяснилось, что существуют такие проблемы и решения, где вычислительная техника и формализованные методы могут помочь только при решении отдельных подпроблем [12].

Выявились ситуации, в которых четкое определение целей и задач, применение для их описания исключительно количественных формализованных критериев не представлялось возможным. В качестве примеров таких проблем можно привести выбор оптимального способа осуществления межрайонных перевозок (железнодорожным либо автомобильным транспортом), разработку мер по снижению детской преступности и т.п. Речь идет о так называемых слабо структуризованных проблемах [5], которые содержат в себе как элементы, поддающиеся количественному описанию, так и элементы неколичественного характера, требующие качественного анализа. В результате исследование операций трансформировалось в более широкий *системный анализ*, который использует разнообразную совокупность методов, включающих математическое моделирование, методы оптимизации, анализ «затраты – выгода», «затраты – эффективность», а также методы теории игр и имитационное моделирование [1, 5, 17, 18].

Методы «затраты – эффективность» и «затраты – выгода» направлены на то, чтобы в количественной форме выразить затраты на планируемую программу и сопоставить их с ожидаемыми результатами. При этом в рамках метода «затраты – эффективность» оценка результатов производится в количественной, но не в денежной форме. В то же время при использовании метода «затраты – выгода» результатам присваивается условная денежная оценка, что обеспечивает возможность сопоставления затрат и результатов и позволяет дать количественную оценку эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на программу, в денежной форме.

После того как получены оценки затрат и ожидаемых показателей эффективности по имеющимся альтернативам, осуществляется сопоставление входов программы (т.е. осуществленных затрат) с ее выходами (результатами альтернативных вариантов). На данном этапе решающее значение приобретает выбор критерия, как правило, результативного (целевого) показателя, на основе прогнозируемых значений которого осуществляется сравнение альтернативных вариантов.

На этапе сопоставления затрат и результатов широко используются методы исследования операций, что позволяет получить количественную оценку эффективности реализации альтернативных вариантов и выбрать оптимальный.

В качестве одного из подходов к анализу затрат и результатов в рамках метода «затраты – выгода» могут быть использованы положения маржинального (предельного) анализа. В таком случае исходным является положение о том, что ограниченные ресурсы (в том числе и денежные средства) будут в целом использованы наиболее эффективно, если по результатам выполнения программы достигается равенство маржинальных (предельных, приростных) затрат и маржинальных (предельных) поступлений.

Маржинальные поступления показывают, насколько увеличатся общие денежные поступления при продаже еще одной дополнительной единицы продукции (услуги). Вместе с тем понятие маржинальных поступлений может быть упрощено до простого прироста анализируемого результативного показателя выгоды или эффективности [18]. Маржинальные (предельные) затраты представляют собой затраты, необходимые для производства дополнительной единицы продукции (услуги).

Таким образом, с позиций анализа «затраты – выгода» наиболее эффективное использование ограниченных ресурсов будет достигнуто в том случае, когда прирост показателя эффективности (показателя общественной выгоды) будет равен приросту затрат, которые необходимо произвести для обеспечения прироста показателя эффективности.

Маржинальные поступления сокращаются с выпуском каждой новой единицы продукции (услуг) и в конечном итоге становятся равными нулю. Пока маржинальные поступления превышают предельные издержки, объем выпуска продукции (услуг, общественной выгоды) следует наращивать. В точке, где достигается равенство маржинальных поступлений и предельных издержек, достигается максимальная разница между общими поступлениями и общими затратами. Это связано с тем, что после того, как продолжающие сокращаться

маржинальные поступления становятся меньше предельных издержек, производство (реализация) каждой дополнительной единицы продукции (услуг, общественной выгоды) начинает приносить убыток, который в свою очередь начинает сокращать разницу между общими поступлениями и общими затратами [8].

Маржинальный анализ, основанный на сопоставлении маржинальных поступлений и предельных издержек, базируется на концепциях маржинализма и предельной полезности, составляющих содержание одной из ключевых парадигм экономической теории. В числе основных положений теории предельной полезности называют закон убывающей предельной полезности, который заключается в том, что общая полезность, получаемая потребителем с ростом потребления блага, возрастает, но возрастает все более медленно и после полного насыщения начинает убывать.

На основе данных положений базируется квадратичный характер функции (с отрицательным старшим коэффициентом), отражающей зависимость общих поступлений от роста объема выпуска. На начальных этапах рост общих поступлений от выпуска продукции или услуг осуществляется, как правило, за счет снижения цен и роста спроса, при этом соответствующие поступления перекрывают эффект от снижения цен на продукцию. Далее наступает насыщение рынка, рост предельной полезности продукции (услуг) начинает замедляться, а затем – убывать. Как следствие, замедляется, а затем и прекращается рост общих поступлений, а после того, как предельные поступления становятся равными нулю и уходят в область отрицательных значений, начинается снижение общих поступлений, несмотря на дальнейший рост выпуска продукции (услуг). Это происходит потому, что эффект от снижения цен начинает превышать эффект от роста спроса на продукцию (услуги).

Данная схема справедлива и для государственных программ, связанных с обеспечением населения страны различными общественно значимыми видами продукции и услугами, и может быть успешно применена во многих случаях анализа «затраты – выгода» при исследовании общественной выгоды, измеряющейся в денежном выражении. В качестве примера стоит привести такие мероприятия, как строительство объектов транспортной, культурной и социальной инфраструктур, производство под контролем государства некоторой общественно значимой продукции и др. В каждом случае будет существовать некоторый теоретический предел, свыше которого потребность населения в том или ином общественном благе или услуге будет постепенно снижаться и в конечном итоге наступит полное насыщение. При этом следует учитывать разный масштаб проблем для разных областей, из-за чего во многих областях насыщение будет наступать гораздо позже того момента, когда государство столкнется с дефицитом ресурсного потенциала и бюджетных средств.

Поэтому как при применении маржинального подхода к определению оптимального объема реализации программ, так и в других случаях, следует учитывать также ресурсное обеспечение программы, в том числе ее финансирование, наличие необходимых для ее выполнения производственных, материальных, трудовых и др. ресурсов. Важно помнить, что уровень общественной выгоды (объем производства, продаж, услуг и т.д.), при котором предельные затраты будут равны предельным поступлениям, может быть и не достигнут вследствие нехватки ресурсного потенциала.

В сложных случаях, вызванных большим количеством видов используемых ресурсов, широким ассортиментом выпускаемой продукции или услуг, бывает крайне проблематично определить оптимальный способ использования ограниченного ресурсного потенциала, поскольку такие ситуации отличаются многовариантностью путей решения, при этом наиболее выгодный вариант действий может быть далеко не всегда очевиден. Подобные ситуации были подробно рассмотрены отечественным ученым Л.В. Канторовичем [9, 10], а также другими советскими [13] и зарубежными [7] исследователями. Тогда для поиска оптимальных решений могут использоваться методы исследования операций, прежде всего такие, как линейное и нелинейное программирование.

Отмеченные основные положения маржинального подхода представляют собой один из частных случаев анализа «затраты – выгода», применяемого в практике программного бюджетирования в США. На его примере видно, что во многих ситуациях системный анализ представляет собой синтез методов качественного и количественного анализа реализуемых программ.

Практика зарубежных стран, в первую очередь США, показала, что немалое значение для успешной реализации программного бюджетирования

имеет политическая инфраструктура, которая должна способствовать внедрению программно-целевых принципов в бюджетный процесс, не создавая при этом непреодолимых препятствий, основанных на интересах определенных политических кругов. Проблема заключается в том, что в ряде случаев может иметь место заинтересованность в лоббировании решений, противоречащих рекомендациям, полученным в процессе разработки бюджета на программной основе. В то же время учет подобных факторов должен являться элементом методологии программно-целевого бюджетирования. Это привело к выделению так называемого *анализа политики* [5]. Данный вид анализа не был связан с какой-либо определенной группой методов (математических, игровых, имитационных и др.) и разрабатывался в целях обоснования решений в сфере государственного управления, дополняя (а в ряде случаев – полностью заменяя) менее гибкие и более формализованные методы исследования операций и системного анализа.

Для анализа политики нехарактерно построение четкой методической схемы, как это имеет место в случае с системным анализом. В процессе исследования могут использоваться как формализованные методы исследования операций и системного анализа, так и инструментарий социологии и социальной психологии, социальные эксперименты, эвристические методы анализа и др. Данному типу анализа присущи попытки структурирования выработки правительственных решений в тех областях, где не имеется достаточной основы для построения точных количественных оценок и применения научно обоснованных критериев выбора курса действий. При этом в расчет принимаются субъективные суждения, учитывающие интересы влиятельных политических групп.

Таким образом, одним из основных условий дальнейшего развития программно-целевого бюджетирования в России является разработка его методического обеспечения, в том числе программной классификации и методологии перспективного планирования, позволяющих принимать обоснованные программные решения. Данные решения представляют собой выбор способа реализации программ, направленный на наиболее эффективное использование ограниченных бюджетных ресурсов и достижение наилучшего социального или экономического эффекта в сложившихся условиях. В итоге программный бюджет – это документальное отражение выбранного курса действий, который в свою очередь должен быть основан на плановых и прогнозных расчетах с учетом качественных и количественных составляющих, влияющих на конечные результаты.

***Список литературы***

1. Американский капитализм и управленческие решения (теория и методы принятия решений) / под ред. Л.И. Евенко. М.: Наука, 1977. 288 с.

2. *Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г.* Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.

3. *Богачева О.В., Лавров А.М., Ястребова О.К.* Международный опыт программного бюджетирования // Финансы. 2010. № 12. С. 4–14.

4. *Богачева О.В., Сидоренко В.В., Ястребова О.К.* Переход к программному бюджету: проблемы и решения // Финансовый журнал. 2012. № 3. С. 5–14.

5. *Воронков А.А.* Методы анализа и оценки государственных программ в США. М.: Наука, 1986. 188 с.

6. *Гришина Е.Е., Феоктистова О.А.* Система «цели – задачи – показатели» основных инструментов БОР // Финансовый журнал. 2010. № 4. С. 87–94.

7. *Данциг Дж.* Линейное программирование, его применения и обобщения. М.: Прогресс, 1966. 600 с.

8. *Друри К.* Управленческий и производственный учет для студентов вузов. 6-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 1423 с.

9. *Канторович Л.В.* Математические методы организации и планирования производства. Л.: ЛГУ, 1939. 67 с.

10. *Канторович Л.В.* Экономический расчет наилучшего использования ресурсов. М.: Издательство АН СССР, 1959. 344 с.

11. *Климанов В.В., Михайлова А.А.* Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы. 2011. № 9. С. 8–10.

12. Новое в теории и практике управления производством в США. М.: Прогресс, 1971. 192 с.

13. *Новожилов В.В.* Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М.: Наука,1972. 432 с.

14. Программный бюджет: учеб. пособие. М.: Магистр, ИНФРА-М, 2012. 382 с.

15. *Рыкова И.Н., Алаев А.А., Авраамов П.А., Кораблев Д.В.* Оценка эффективности реализации

государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 15–30.

16. *Соколов И.А., Тищенко Т.В., Хрусталев А.А.* Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России. М.: РАНХиГС, 2013. 246 с.

17. США: организация государственных программ. М.: Наука, 1980. 408 с.

18. США: современные методы управления / под ред. Б.З. Мильнера. М.: Наука, 1971. 334 с.

19. *Удовенко А.Н.* Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. 2012. № 6. С. 32–34.

20. *Чулков А.С.* Программно-целевое бюджетирование на региональном и местном уровнях // Финансы. 2014. № 3. С. 17–24.

**Finance and Credit** ***Budget Regulation***
**ISSN 2311-8709 (Online)**
**ISSN 2071-4688 (Print)**

## DEVELOPING THE BUDGET PLANNING METHODOLOGY AT THE STAGE OF RESULT-ORIENTED BUDGETING FORMATION IN RUSSIA

**Andrei I. MASTEROV**

**Abstract**

**Importance** Negative trends are typical of the current economic situation of Russia. This causes a real problem to achieve a budgetary equilibrium. The importance of result-oriented approaches in budgetary processes is growing, thus impacting the distribution of the practice to build and execute program-based budgets. However, in Russia the program-based budgeting is only at the initial state of its development. Proper methodological support to budgeting is not available nowadays. Therefore, it is required to create necessary conditions at the State level, especially in terms of methodology.

**Objectives** My objectives were to list and describe the key measures that are necessary to develop program-based budgeting; to analyze the current state of analytical support to budgetary planning and identify essential shortcomings; to describe the main characteristics of budget planning methodology and techniques used in foreign countries. Another objective was to demonstrate approaches to the cost-benefit analysis when developing program-based budgets under the cost-benefit method on the case of the marginal analysis principles.

**Methods** I used the methods and principles of the systems analysis to show the areas of further improvement of the program-based budgeting in Russia through enhancing the feasibility and efficiency of planning.

**Results** I present a list of key initiatives to be implemented at the government level to provide further development of program-based budgeting. I have briefly described the best practices for foreign methodology of budget planning, and listed major techniques for analytical data processing. Based on the marginal analysis principles applied in the context of the cost-benefit method, the paper describes approaches to analyzing costs and benefits during the process of program-based budget formation.

**Conclusions and Relevance** I conclude that methodological support to result-oriented budgeting is one of the key conditions of its development in our country, including program classification and the methodology of perspective planning that enables to make reasonable decisions.

**Keywords:** program-based budget, target-oriented approach, result-oriented budgeting, analytical methods, methodology, base, alternatives, options, program, formation

**References**

1. *Amerikanskii kapitalizm i upravlencheskie resheniya (teoriya i metody prinyatiya reshenii)* [American capitalism and management decisions (theory and methods of decision-making)]. Moscow, Nauka Publ., 1977, 288 p.

2. Afanas'ev M.P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. Programmnyi byudzhet: tseli, klassifikatsiya i printsipy postroeniya [A program-based budget: purposes, classification and principles of formation]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2010, no. 3, pp. 5–18.

3. Bogacheva O.V., Lavrov A.M., Yastrebova O.K. Mezhdunarodnyi opyt programmnogo byudzhetirov-

aniya [International experience in program budgeting]. *Finansy = Finance*, 2010, no. 12, pp. 4–14.

4. Bogacheva O.V., Sidorenko V.V., Yastrebova O.K. Perekhod k programmnomu byudzhetu: problemy i resheniya [Transition to program-based budgeting: problems and solutions]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2012, no. 3, pp. 5–14.

5. Voronkov A.A. *Metody analiza i otsenki gosudarstvennykh programm v SShA* [Methods of analysis and appreciation of government programs in the USA]. Moscow, Nauka Publ., 1986, 188 p.

6. Grishina E.E., Feoktistova O.A. Sistema "tseli – zadachi – pokazateli" osnovnykh instrumentov BOR [The goal-objective-result system of principal instruments of result-oriented budgeting]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2010, no. 4, pp. 87–94.

7. Dantzig G. *Lineinoe programmirovanie, ego primeneniya i obobshcheniya* [Linear Programming and Extensions]. Moscow, Progress Publ., 1966, 600 p.

8. Drury C. *Upravlencheskii i proizvodstvennyi uchet dlya studentov vuzov* [Management and Cost Accounting]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2007, 1423 p.

9. Kantorovich L.V. *Matematicheskie metody organizatsii i planirovaniya proizvodstva* [Mathematical methods of production organization and planning]. Leningrad, LSU Publ., 1939, 67 p.

10. Kantorovich L.V. *Ekonomicheskii raschet nailuchshego ispol'zovaniya resursov* [Economic design of the best use of resources]. Moscow, ASUSSR Publ., 1959, 344 p.

11. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. Vnedrenie programmnogo byudzheta: pervye problemy i voprosy [Introduction of program-based budgeting: first problems and questions]. *Finansy = Finance*, 2011, no. 9, pp. 8–10.

12. *Novoe v teorii i praktike upravleniya proizvodstvom v SShA* [New ideas in the theory and practice of production management in the USA]. Moscow, Progress Publ., 1971, 192 p.

13. Novozhilov V.V. *Problemy izmereniya zatrat i rezul'tatov pri optimal'nom planirovanii* [Issues of costs and results measurement in optimal planning]. Moscow, Nauka Publ., 1972, 432 p.

14. *Programmnyi byudzhet* [Program-based budgeting]. Moscow, Magistr, INFRA-M Publ., 2012, 382 p.

15. Rykova I.N., Alaev A.A., Avraamov P.A., Korablev D.V. Otsenka effektivnosti realizatsii gosudarstvennoi programmy "Razvitie promyshlennosti i povyshenie ee konkurentosposobnosti" [Performance evaluation of government program 'Developing the industry and enhancing its competitiveness']. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 2, pp. 15–30.

16. Sokolov I.A., Tishchenko T.V., Khrustalev A.A. *Programmno-tselevoe upravlenie byudzhetom: opyt i perspektivy v Rossii* [Result-oriented budget management: experience and perspectives in Russia]. Moscow, RANEPA Publ., 2013, 246 p.

17. *SShA: organizatsiya gosudarstvennykh program* [USA: organization of government programs]. Moscow, Nauka Publ., 1980, 408 p.

18. *SShA: sovremennye metody upravleniya* [USA: modern methods of management]. Moscow, Nauka Publ., 1971, 334 p.

19. Udovenko A.N. Perekhod k programmnomu byudzhetu: rezul'taty, problemy, perspektivy [Transition to program-based budget: results, problems, perspectives]. *Byudzhet = Budget*, 2012, no. 6, pp. 32–34.

20. Chulkov A.S. Programmno-tselevoe byudzhetirovanie na regional'nom i mestnom urovnyakh [Performance budgeting at the regional and local levels]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 3, pp. 17–24.

**Andrei I. MASTEROV**
Financial University under Government
of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
andrey-masterov@yandex.ru

**Acknowledgments**

The article was written as part of State job to the Financial University under the Government of the Russian Federation for 2014 and the planning period of 2015–2016 within the research and development activities on the subject of *Methodology of program-based budget formation and working out proposals on budget planning improvement*.