

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБОСНОВАНИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА РЕГИОНА\*

Лариса Владимировна ДАВЫДОВА<sup>a\*</sup>, Татьяна Юрьевна ТКАЧЕВА<sup>b</sup>

<sup>a</sup> доктор экономических наук, профессор кафедры финансов, денежного обращения, кредита и банков, Приокский государственный университет, г. Орёл, Российская Федерация  
1946@orel.ru

<sup>b</sup> кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономической безопасности и налогообложения, Юго-Западный государственный университет, Курск, Российская Федерация  
Tat-tkacheva@yandex.ru

\* Ответственный автор

**История статьи:**

Принята 19.04.2016

Принята в доработанном виде

11.05.2016

Одобрена 25.05.2016

УДК 336.14:354

JEL: E62, E63, H77

**Аннотация**

**Предмет.** Проблема методологии формирования программных расходов на региональном уровне в контексте выбора адекватных механизмов и инструментов бюджетной деятельности органов государственной власти остается до настоящего момента мало разработанной. Кроме того, недостаточно проанализирована связь стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, бюджета, программ в части заявленных целей, задач, мероприятий и результатов. Создаваемые и реализуемые государственные задания для подведомственных учреждений не являются инструментами реализации программ и фактически не соответствуют принципу оплаты за фактически выполненные услуги, по сути производится финансирование по сметам.

**Цели.** Разработать методологическое обеспечение преобразований системы управления государственными (муниципальными) финансами на основе создания механизмов и инструментов формирования программного бюджета региона.

**Методология.** С помощью эконометрических методов проанализированы расходы бюджета и планируемая величина бюджетных ассигнований на реализацию программ в Курской области в 2011–2015 гг.

**Результаты.** Представлен системный подход к программно-целевому принципу формирования бюджета субъекта РФ. Разработаны методологические основы формирования программных расходов на региональном уровне. Предложена классификация расходов программного бюджета главного распорядителя бюджетных средств.

**Выводы.** Бюджетная классификация программного бюджета должна быть связана с организационной структурой и функциями главных распорядителей бюджетных средств. В системе государственных финансов она должна обеспечивать учет и систематизацию информации о состоянии бюджетных целевых программ. Формирование программного бюджета предопределяет прозрачность и открытость бюджетного процесса, что способствует эффективной деятельности органов государственной власти для достижения стратегических целей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** модели

программного бюджетирования,  
программный бюджет,  
программные расходы

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Расходы бюджета выступают в качестве инструмента реализации макроэкономической политики страны, с помощью которого государство осуществляет воздействие на экономическое и социальное состояние общества. В то же время расходы бюджета выступают в виде инструмента распределения финансовых ресурсов между отраслями производства.

В настоящее время существует два подхода к трактовке категории «расходы бюджета». Согласно первому подходу расходы бюджета представляют собой процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с

законами о бюджетах на соответствующий финансовый год [1, 2].

В соответствии с данным определением расходы бюджета – это процесс, но процесс – это ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний в развитии чего-нибудь<sup>1</sup>. Однако процессом может быть лишь совокупность механизмов распределения расходов бюджета, а не расходы.

Согласно второму подходу категория «расходы бюджета» представляет собой экономические отношения, а также составную часть бюджетных отношений. Ряд ученых под данным термином понимают расходы бюджета, являющиеся важной

\* Статья предоставлена Информационным центром Издательского дома «ФИНАНСЫ и КРЕДИТ» при Приокском государственном университете.

<sup>1</sup> Родионова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России. 2006. № 2. С. 4–9.

составной частью государственных расходов в целом, выражающиеся в экономических отношениях, складывающихся в связи с использованием средств общегосударственного денежного фонда. Формой проявления данных отношений выступают определенные виды бюджетных расходов, формируемые под действием совокупности факторов: типа и функций государства, степени социально-экономического развития и т.п.

Таким образом, расходы бюджета не могут быть лишь результатом использования бюджетных средств, так как сначала происходит распределение бюджетного фонда и уточнение размера денежных средств, которые будут использованы в будущем.

Профессор В.М. Родионова определяет расходы бюджета как экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначению<sup>2</sup>.

В учебнике, изданном под ред. А.Г. Грязновой и Е.В. Маркиной, понятие расходов бюджета трактуется следующим образом: часть бюджетных отношений, связанных с распределением и использованием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления. По своему материальному воплощению – денежные средства, предоставляемые из бюджета на выполнение органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них функций и задач.

Трактовка расходов бюджета как вида экономических отношений, которые возникают в процессе распределения фонда денежных средств, ограничена организацией исполнения и учета денежных средств. Исполнение бюджета по расходам состоит из нескольких этапов, включающих четко регламентированные и обязательные к учету процедуры принятия бюджетных обязательств, подтверждения денежных обязательств и подтверждение их исполнения.

В соответствии с нормативной базой (Бюджетным кодексом РФ) расходы бюджета представляют собой выплачиваемые денежные средства, за

исключением тех, которые признаются источниками финансирования дефицита бюджета. Данное определение установлено в Федеральном законе от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Предыдущая версия Бюджетного кодекса РФ (ст. 6) расходы бюджета определяла как совокупность денежных средств, направляемых на финансовое обеспечение задач и государственных функций. При этом понятие «финансовое обеспечение задач» придает конкретное содержание каждой статье расхода бюджета. Хотя в новой трактовке расходов данная категория не определена с позиции фактических расходов, то есть если нет фактических затрат, то мы не можем выявлять эффективность использования бюджетных средств [3].

При анализе новых положений Бюджетного кодекса РФ в отношении понятия расходов бюджета целесообразно отметить, что расходы бюджета рассматриваются в узком смысле: если деньги выбыли из бюджета (выплачены), то бюджет выполнен. Данное определение не дает полной информации о том, каким образом эти средства фактически израсходованы. Информация, которую можно получить лишь в конце бюджетного года о неизрасходованных лимитах бюджетных средств, характеризует настоящее расходование средств бюджета.

Таким образом, новое определение расходов позволяет сделать вывод о том, что направления траты средств не регламентированы нормативно. К расходам бюджета в настоящее время относятся все выплачиваемые денежные средства безотносительно финансового обеспечения реализации задач и государственных функций. Таким образом, бюджетные расходы характеризуются только количественными параметрами, то есть суммами списанных со счета средств [4].

В общем виде сущность расходов бюджета проявляется через конкретные видовые характеристики расходов, которые рассматриваются с качественной, позволяющей определить экономическую природу и общественное назначение бюджетных расходов, и количественной, указывающей на величину бюджетных расходов, стороны.

<sup>2</sup> Родионова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России. 2006. № 2. С. 4–9.

Количественные параметры бюджетных расходов формируются в законе об исполнении бюджета соответствующего уровня на конкретный год. Качественные параметры характеризуют форму, виды, сроки и условия расходования средств.

На наш взгляд, понятие «расходы бюджета» в практическом смысле целесообразно определять как движение денежных средств, характеризующееся количественными и качественными параметрами, отражающими форму, условия, сроки предоставления средств и их использования, и подлежащими обязательному учету в соответствии с действующим законодательством.

В соответствии со ст. 65 Бюджетного кодекса РФ расходы бюджетов разных уровней формируются на основании расходных обязательств, которые установлены законодательством посредством разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, исполнять которые необходимо в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов.

В соответствии с Программой повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 г. и Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации бюджеты бюджетной системы РФ постепенно приобретают вид комплексов крупных государственных программ, реализующих стратегические цели развития и обеспечивающие эффективное использование бюджетных средств [5].

Несмотря на значительные различия в стратегиях и последовательности внедрения инструментов программного бюджета, в целом можно выделить два типа программно-целевого управления общественными финансами (табл. 1).

Как показывает анализ международного опыта, во многих развитых странах программный бюджет рассматривается в качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов, открытости и прозрачности деятельности органов власти на всех уровнях управления и приближения сложной информации о государственных финансах к формату, более доступному для граждан [6].

Эти модели не являются взаимоисключающими, речь идет о различиях в акцентах при организации бюджетного процесса и определении структуры бюджетных расходов. В большинстве стран присутствуют признаки обеих моделей, а,

например, США – страна с наиболее долгой (с 1940-х годов) историей развития программно-целевых методов управления и бюджетирования – занимает уникальное «промежуточное» положение между ними [7].

Следует отметить, что бюджетная реформа в России в части внедрения программно-целевых методов бюджетирования, начатая в 2004 г. первоначально ориентировалась на контрактную модель. Это позволило провести необходимую подготовительную работу на уровне ведомств (формулировка целей, индикаторов деятельности, опыт подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности, внедрение ведомственных целевых программ, накопление информации и т.д.).

Однако информация о достигнутых и планируемых результатах деятельности ведомств практически не использовалась в бюджетном процессе из-за отсутствия четко сформулированной общей системы целей федеральных органов исполнительной власти. С 2010 г. Правительство РФ приняло решение о переориентации на административную (формируемую сверху вниз) модель программного бюджета.

В настоящее время существуют разнообразные направления и классификации целевых программ: по целям, срокам, уровням и др.<sup>3</sup>.

Программный принцип формирования федерального бюджета РФ на 2011–2013 гг. реализован следующим образом: 96,7% расходов федерального бюджета (на 2012–2013 гг. в размере 97%) были сконцентрированы в рамках 41 государственной программы по пяти направлениям:

- новое качество жизни;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- обеспечение национальной безопасности;
- сбалансированное региональное развитие;
- эффективное государство.

Следует отметить, что в 2011–2013 гг. существенных изменений в элементах бюджетной классификации расходов бюджетов не произошло, хотя определенные трансформации будут иметь место в будущем. В 2013 г. внедрение

<sup>3</sup> Морозов И.А. Факторы, влияющие на инструменты регулирования межбюджетных отношений в рамках региона // Финансы и кредит. 2012. № 45. С. 59–62.

программного бюджета в России вступило в активную фазу. Президентом России в Бюджетном послании о бюджетной политике РФ в 2014–2016 гг. поставлена задача развития программно-целевых методов управления. Государственные программы Российской Федерации должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование. Федеральный бюджет на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг., большинство бюджетов субъектов Российской Федерации были сформированы в структуре государственных программ. Структура расходов федерального бюджета характеризуется снижением доли программных расходов с 54,5% в 2015 г. до 50,1% в 2016 г. в общем объеме расходов федерального бюджета, что обусловлено опережающими темпами роста расходов на развитие пенсионной системы и обеспечение обороноспособности страны, до настоящего времени не включенных в государственные программы.

Проведем исследование программной составляющей расходов регионального бюджета на примере бюджета Курской области в 2012–2015 гг. Распределение бюджетных ассигнований на 2013–2015 гг. предусмотрено в разрезе реализации 27 государственных программ и расходов на непрограммную деятельность. Указанные программы включают расходы на финансирование региональных и ведомственных программ и отдельные мероприятия, реализуемые органами государственной власти Курской области. Непрограммная часть включает расходы на содержание аппарата управления, уплату налогов, сборов и иных платежей и др.

Доля программных расходов в бюджете Курской области значительно выросла в 2012 г. по сравнению с предыдущими годами, например, с 2011 г. – в 2 раза, составив в 2012 г. 49,7%. В 2013–2015 гг. доля расходов, осуществляемых в рамках областных и ведомственных программ, удерживается примерно на одном уровне: на 2013 г. составляет 95,2%, на 2014 г. – 97,6%, на 2015 г. – 97,7% (табл. 2).

В 2013–2015 г. бюджетные ассигнования на реализацию программ Курской области имеют тенденцию к увеличению (табл. 3). В 2015 г. из 25 государственных программ Курской области за счет средств областного бюджета реализовывались 24 программы. Наиболее финансовоёмкими являются четыре программы, суммарно составляющие 74% общего объема финансирования программ 2013 г. – ВЦП «Создание условий для реализации государственного стандарта общего образования в

общеобразовательных учреждениях Курской области на 2012–2014 годы» в сумме 4 999,3 млн руб.; ОЦП «Модернизация сети автомобильных дорог Курской области (2012–2014 годы)» в сумме 3 870,0 млн руб.; ВЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями в Курской области на 2012–2014 годы» в сумме 2 590,8 млн руб. и ВЦП «Повышение эффективности предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям Курской области на 2012–2014 годы» в сумме 1 360,1 млн руб.

Таким образом, Курская область располагает существенными возможностями для расширенного внедрения программного принципа в планировании бюджетных средств.

Основной задачей программной классификации является повышение качества процесса планирования, бюджетирования, учета, бюджетной отчетности и аудита. Программная классификация служит для целей информационно-аналитического обеспечения бюджетного анализа, повышения социально-экономической эффективности государственных расходов, а также для установления уровней ответственности и управления всех уполномоченных распорядителей бюджетных средств.

Исследованию теоретических и практических аспектов формирования программного бюджета, в том числе в рамках реализации концепции эффективного государственного управления, посвящен ряд работ отечественных экономистов, таких как М.П. Афанасьев, Б.И. Алехин, А.И. Кравченко, П.Г. Крадинов и др. [6–10]. Однако проблема методологии формирования программных расходов на региональном уровне в контексте выбора адекватных механизмов и инструментов бюджетной деятельности органов государственной власти остается до настоящего момента мало разработанной [11, 12].

Взаимосвязь входных потоков программной классификации на региональном уровне представлена на рис. 1.

Кроме того, недостаточно отработана связь Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, бюджета, программ в части заявленных целей, задач, мероприятий и результатов. Разрабатываемые и реализуемые государственные задания для подведомственных учреждений не являются инструментами реализации программ и фактически не соответствуют принципу оплаты за фактически выполненные услуги; по сути, производится финансирование по сметам.

Это в первую очередь связано с тем, что, как показывает опыт 2010–2012 гг., обычно ведомственные перечни услуг – это перечисление функций или видов деятельности учреждений без конкретной детализации на услуги, которые непосредственно оказываются потребителям.

Требуются дополнительные научные исследования, направленные на методологическое обеспечение преобразований системы управления государственными (муниципальными) финансами на основе создания разнообразных механизмов и инструментов формирования программного бюджета региона.

Системный подход к программно-целевому принципу формирования бюджета субъекта РФ представлен на рис. 2.

Социально-экономическая политика исполнительных органов власти субъектов РФ отражается в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов, субъектов Российской Федерации. На их основе разрабатываются планы реализации стратегий на предстоящий год и плановый период. Каждый главный распорядитель бюджетных средств (ГРБС) должен разработать государственную программу в объеме средств, предусмотренных ему на очередной год и плановый период. Содержание программы должно быть четко увязано со стратегией социально-экономического развития региона. Реализация целей, задач, мероприятий программы должна быть направлена на достижение ожидаемых результатов, непосредственно влияющих на улучшение значений показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [13].

В целях системного подхода реализацию государственных программ необходимо осуществлять с применением такого действенного инструмента, как государственное задание на выполнение услуг (работ), доводимого до учреждений, главных распорядителей бюджетных средств.

Следует отметить, что при переходе к программному бюджету региона существенное значение имеет качество формирования государственного задания. Для этого необходимо иметь детально проработанный ведомственный перечень услуг и стандарты качества предоставляемых услуг. Руководствуясь последовательностью, заложенной в процедурах, являющихся составными частями стандарта, необходимо рассчитать финансовые затраты на оказание услуг, которые будут являться

финансовыми нормативами при формировании государственного задания [8].

Если имеется детально проработанный ведомственный перечень услуг, стандарты качества, финансовые нормативы и объем услуг, целесообразно формировать государственное задание. Порядок оплаты оказанных услуг предполагает авансирование в размере до 30% от общей стоимости государственного задания. Окончательная оплата услуг должна осуществляться после предъявления и приемки актов выполненных работ, в которых указываются объем оказанных услуг и их стоимость, а также отсутствие претензий к качеству [14]. Для отслеживания качества услуг в государственном задании предусматривается порядок мониторинга оказания услуг, а также оценка их качества как со стороны потребителей, так и со стороны заказчика – ГРБС. Методологические основы формирования программных расходов на региональном уровне представлены на рис. 3. Под методологической базой формирования программных расходов понимается совокупность принципов, методов, методик и концепций, лежащих в основе обоснования эффективности бюджетных расходов.

Целью формирования программных расходов на региональном уровне является создание условий для повышения эффективности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций, увеличение доступности и качества государственных услуг, реализация долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития на региональном уровне [15, 16].

В рамках предлагаемой методологии основными элементами формирования программных расходов на региональном уровне являются: направления бюджетной политики в отношении программной структуры расходов, разработка перечня ведомственных и межведомственных целевых программ, финансируемых из регионального бюджета, целевые индикаторы и показатели программы, паспорт государственной программы.

Авторы предлагают следующие принципы построения программного бюджета, которые позволят создать прозрачный механизм формирования расходов, установить уровни ответственности за достижение результатов программ социально-экономического развития территории:

– принцип системности – рассмотрение во взаимосвязи всех элементов формирования программных расходов на региональном уровне;

- принцип полноты – необходимо отражать все расходы по программам в расходах бюджета на очередной финансовый год и плановый период (в бюджетной классификации). Программный бюджет составляется на основе классификации расходов по целям социально-экономического развития, видам государственных услуг, а не на основе статей затрат (оплата труда, материалы, оплата коммунальных услуг и т.п.). Программная структура бюджета является способом описания расходов (статей затрат) в контексте достижения поставленных целей и задач. Стратегические цели государства выражаются в виде детализированных мероприятий и результатов деятельности органов исполнительной власти;
- принцип автономии – цели, задачи, мероприятия одной программы не должны дублировать цели, задачи, мероприятия другой. Расходные обязательства бюджетных программ не должны пересекаться. Таким способом обеспечивается механизм реального достижения (независимо от степени выполнения другой программы) поставленных целей, решения задач в рамках одной программы. Зависимость от других программ возможна только в рамках построения иерархической структуры целевых бюджетных программ («дерево целей»);
- принцип ответственности – ответственность за каждую цель, а значит, и за каждую региональную программу, что повышает вероятность достижения поставленных целей;
- принцип непрерывности (адаптации) – важность исправления прогноза по мере зачисления новых данных об изменении бюджетных критериев, стратегических показателей и иных факторов, которые оказывают влияние на ожидаемый объем программных расходов на региональном уровне;
- принцип верифицируемости – соблюдение точности, достоверности и сопоставимости прогноза программных расходов на региональном уровне;
- принцип эффективности – результаты социально-экономической и бюджетной результативности, то есть превышение эффекта от применения прогнозной информации над общими затратами на его разработку, а также соответствующий анализ значимости и эффективности результатов разработки программных бюджетов.

Формирование программных расходов на региональном уровне должно проводиться в рамках двух выделенных критериев:

- критерий экономической эффективности, учитывающий оценки вклада региональной программы в экономическое развитие субъекта РФ в целом, влияния ожидаемых результатов региональной программы на различные сферы местной экономики. Эти оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации региональной программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах;
- критерий социальной эффективности, учитывающий ожидаемый вклад реализации региональной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

На наш взгляд, группировка целевых бюджетных программ по Бюджетному кодексу РФ (ст. 179, 179.3) (ведомственные и долгосрочные) имеет серьезные недостатки и предопределяет ошибки в методиках их формирования на региональном и муниципальном уровнях. Признаком классификации долгосрочной целевой программы является срок реализации, ведомственная же программа подразумевает принадлежность ее к единственному главному распорядителю бюджетных средств. Отсутствие в Бюджетном кодексе РФ существенных признаков долгосрочных и ведомственных программ восполняется различными их трактовками и методиками формирования в региональных и муниципальных нормативно-правовых актах.

Программный бюджет представляет собой сумму расходов главного распорядителя по программам с учетом классификационных особенностей каждой программы, позволяет построить систему целей, задач и мероприятий для достижения стратегических результатов социально-экономического развития публично-правового образования. Выделим ведомственные и межведомственные бюджетные программы и обеспечим возможность установления ответственного органа государственной власти за реализацию программы.

Ведомственные программы должны быть многочисленными, тактическими, кратко- или среднесрочными, целью которых является повышение качества и доступности государственных услуг. В этом случае появляется методическая возможность обеспечения четкой взаимосвязи показателей ведомственной целевой программы и показателей государственного задания учреждения на оказание государственных услуг. Государственное задание – это документ,

утверждающий правила к структуре, качеству и (или) объему (содержанию), положениям, порядку и итогам оказания государственных услуг (выполнения работ).

Необходимо подчеркнуть, что межведомственные программы должны быть немногочисленными, стратегическими и долгосрочными. Целью является достижение важных масштабных социально-экономических и научно-технических результатов.

Для практической реализации предлагаемых принципов построения бюджетной классификации расходов выберем из классификационной группировки целевых программ программы, удовлетворяющие критерию ведомственной принадлежности, поскольку бюджет представляет собой сумму расходов главных распорядителей бюджетных средств (табл. 4).

Таким образом, бюджетная классификация программного бюджета разрабатывается с учетом и на основании потребностей отдельно взятой

бюджетной системы, отличается по степени детализации и организационной ориентации. Она должна быть связана с организационной структурой и функциями главных распорядителей бюджетных средств. В системе государственных финансов она должна обеспечивать учет и систематизацию информации о состоянии бюджетных целевых программ.

Государственные программы РФ могут определять общие для всех уровней власти направления и приоритеты государственной политики, а их реализация на региональном уровне может поддерживаться одной субсидией, предоставляемой в рамках соответствующей государственной программы.

Формирование программного бюджета обеспечивает прозрачность и открытость бюджетного процесса, что способствует эффективной деятельности органов государственной власти для достижения стратегических целей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Таблица 1

Сравнение контрактной и административной модели программного бюджетирования

Модель	Суть	Страны, применяющие модель	Преимущества модели	Недостатки модели	Формат бюджета
Контрактная	Установление планируемых (ожидаемых) результатов использования бюджетных средств в рамках соглашений, в том числе – контрактов о предоставлении услуг	Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Канада, ЮАР, Скандинавские страны	Конкурсный отбор (в том числе агентств) для предоставления общественных услуг. Заинтересованность и ответственность ведомств, отсутствие необходимости в сложных механизмах межведомственной координации. Более высокая степень использования информации о результативности в бюджетном процессе, в том числе – конкурентные механизмы распределения ассигнований	Рамочный характер акта о бюджете. Усложнение функции органов власти, связанной с определением условий контрактов и контроля за их исполнением	В ведомственной структуре конкретные программы всегда носят внутриведомственный характер. Бюджет может содержать несколько сотен бюджетных программ, при этом на уровне парламента утверждается укрупненная структура расходов с правом (обязанностью) ведомств по ее детализации. Характерна для «парламентской» модели государственной власти.
Административная	Установление планируемых (ожидаемых) результатов использования бюджетных средств в актах (решениях) вышестоящих органов власти	Франция, Италия, Бразилия, Россия	Единая методология формирования и оценки программ в разных сферах. Небольшое количество (от 100 до 150) программ, четкая структура расходов бюджета по целям и результатам политик	Необходимость сложных механизмов межведомственной координации. Риски формального контроля за достижением показателей и снижения самостоятельности (ответственности) ведомств.	В разрезе сфер политики («миссий»), программ, мероприятий. Характерен для «президентской» модели государственной власти

Источник: составлено автором

Таблица 2

Расходы бюджета Курской области в 2011–2015 гг., в млн руб.

Наименование показателя	Исполнено за 2011 г.	Предусмотрено на 2012 г. законом об областном бюджете в редакции от 14.08.2012 № 76-ЗКО	Бюджетные ассигнования		
			на 2013 г.	на 2014 г.	на 2015 г.
Расходы бюджета, всего	36 028,3	38 792	40 282,4	43 404,6	43 224,1
Расходы на реализацию мероприятий программ	8 624,8	19 268,4	38 348,9	42 362,9	42 229,9
Удельный вес расходов на реализацию программ в расходах бюджета, %	23,9	49,7	95,2	97,6	97,7

Источник: составлено автором по данным законов об областном бюджете Курской области



Таблица 3

Данные о бюджетных ассигнованиях на реализацию программ в Курской области в 2013–2015 г., тыс. руб.

Программы	Сумма на 2013 г.		Сумма на 2014 г.		Сумма на 2015 г.	
	Всего	За счет средств областного бюджета	Всего	За счет средств областного бюджета	Всего	За счет средств областного бюджета
Все программы	38 348 902,3	805 649,3	42 362 905,6	895 916,8	42 229 908,6	890 487,2
Региональные программы	28 124 438,2	805 649,3	33 413 786,2	895 916,8	33 640 169	890 487,2
Ведомственные целевые программы	10 224 464,1	0	8 949 119,4	0	8 589 739,6	0

Примечание. Источником поступления средств областного бюджета являются средства федерального бюджета, имеющие целевое назначение.

Источник: составлено автором по данным законов об областном бюджете Курской области

Таблица 4

Предлагаемая классификация расходов программного бюджета главного распорядителя бюджетных средств

Показатель бюджетной классификации	Код ведомства	Код целевой статьи	Расходы, тыс. руб.
Ведомственные целевые программы	...	...	...
– ...	...	...	...
Межведомственные целевые программы	...	...	...
– ...	...	...	...
Внепрограммные расходы	...	...	...
– ...	...	...	...
<b>Всего</b>	...	...	...

Источник: составлено автором

Рисунок 1

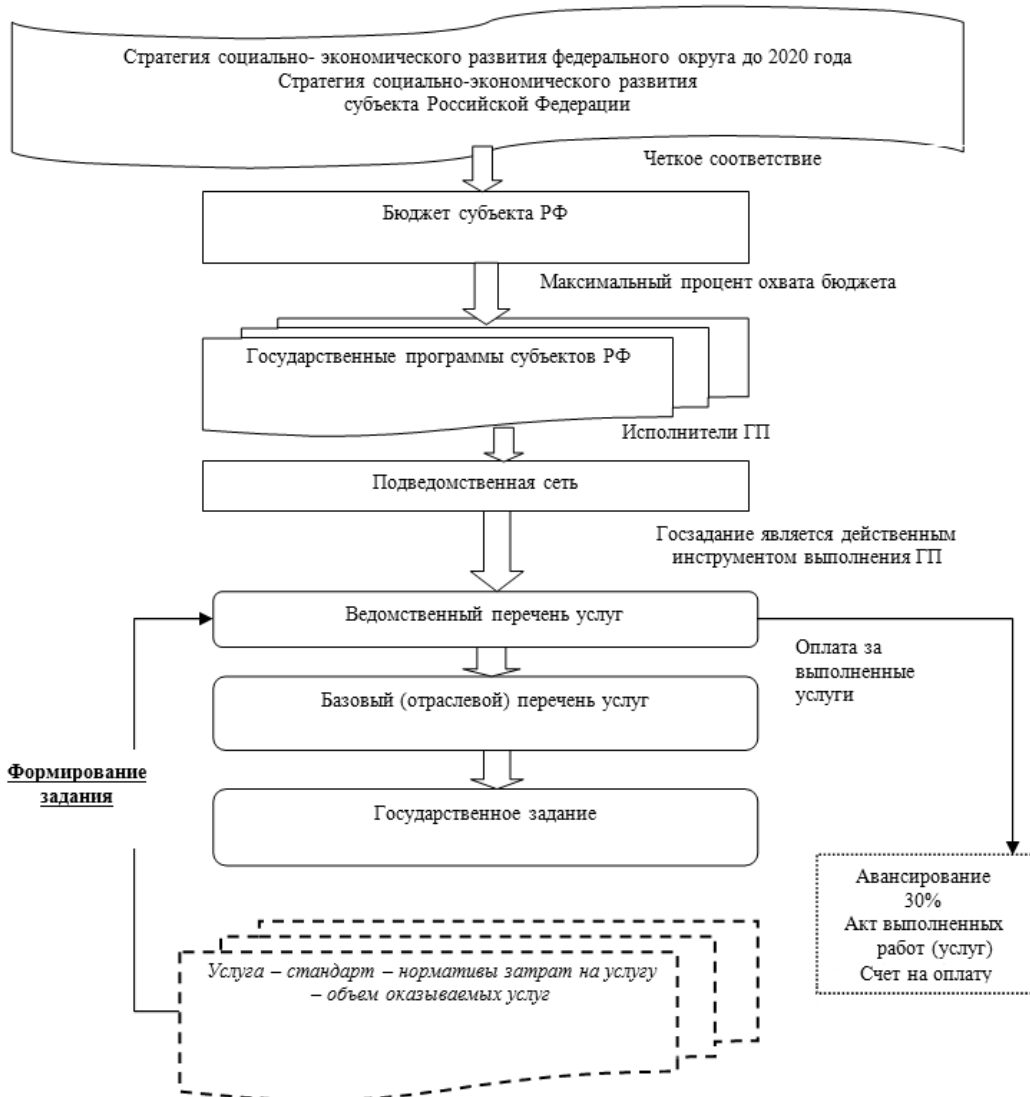
Входные потоки программной классификации (региональный уровень)



Источник: составлено автором

Рисунок 2

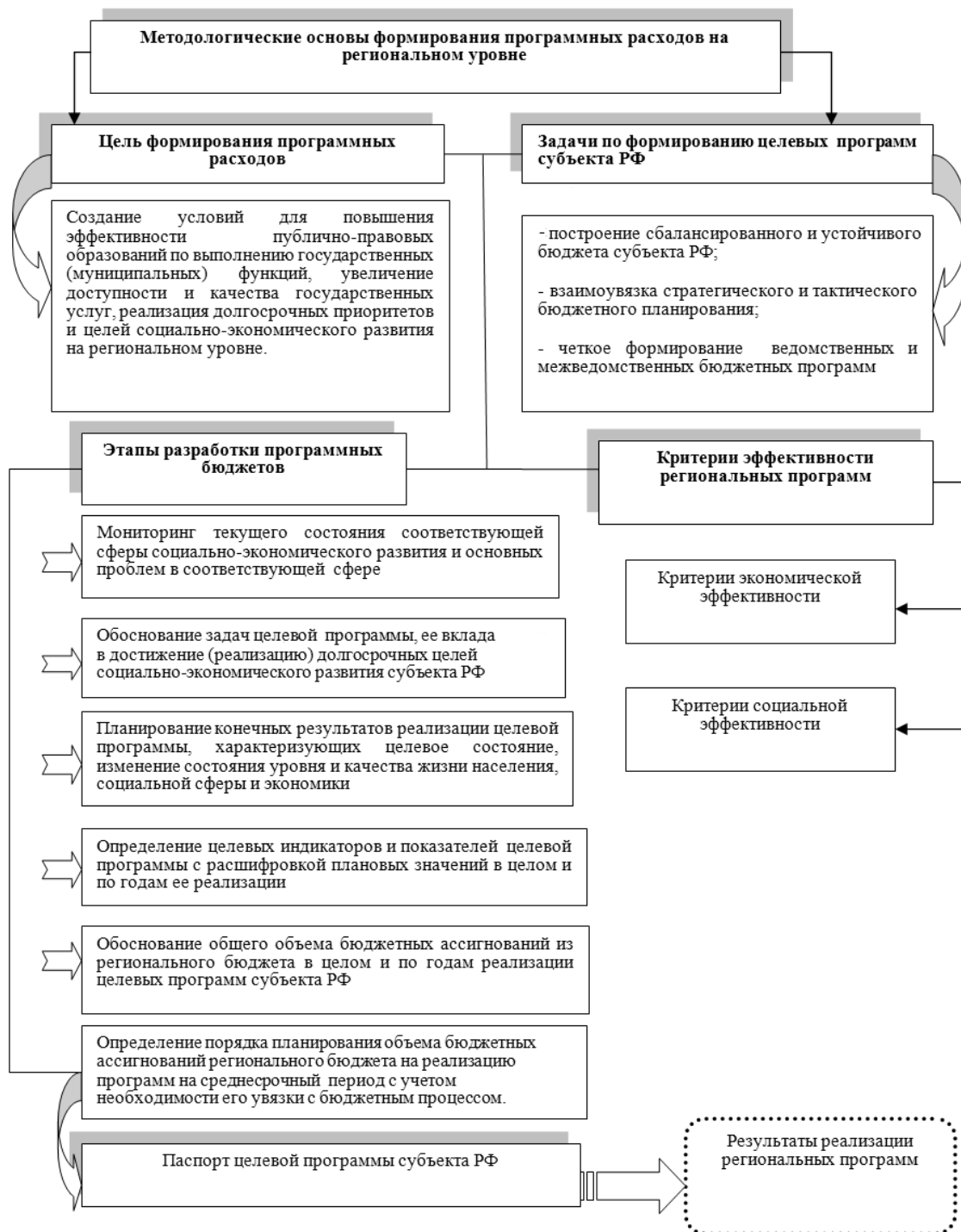
Системный подход к программно-целевому принципу формирования бюджета субъекта РФ



Источник: составлено автором

Рисунок 3

Методологические основы формирования программных расходов на региональном уровне



Источник: составлено автором

**Список литературы**

1. *Mathews R.* The Theory and Practice of Equalization. A Report for The Queensland Government, 1993.
2. *Shah A.* The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Washington, D.C., World Bank // Policy and Research Series. 1994. № 23.
3. *Себрякова Л.В., Ткачева Т.Ю., Рыкунова В.Л.* Актуальные вопросы налогового администрирования на современном этапе развития российской налоговой системы: монография. Курск: Юго-Западный гос. ун-т., 2010. 132 с.
4. *Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г.* Программный бюджет: цели, задачи, классификации и принципы построения // Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.
5. *Артеменков С.Б.* Оценка эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. 2012. № 7. С. 79–80.
6. *Беленчук А.А., Бусарова А.В., Лавров А.М.* Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. 2012. № 7. С. 15–20.
7. *Ахокас И.И., Гехт А.Н.* Об оценке эффективности использования бюджетных средств // Финансы. 2012. № 4. С. 8–11.
8. *Слепов В.А., Шуба В.Б., Бурлачков В.К.* Приоритетные направления развития межбюджетных отношений // Финансы. 2009. № 3. С. 25–29.
9. *Шувалов И.И.* Совершенствование законодательства субъектов РФ в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 3–10.
10. *Gramlich E.M.* Federalism and Federal Deficit Reduction // National Tax Journal. 1987. № 40. P. 299–313.
11. *Dollery B.E., Worthington A.* Federal Expenditure and Fiscal Illusion: A test of the flypaper hypothesis in Australia // Publius. 1995. Vol. 25. № 1. P. 23–34.
12. *Молчанова Н.П.* Применение программно-целевого метода в регулировании инвестиций на региональном уровне // Аудит и финансовый анализ. 2010. № 1. С. 269–274.
13. *Knight B.* Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program // The American Economic Review. 2002. Vol. 92. №. I. March. P. 71–92.
14. *Case A.C., Hines J.R.Jr., Harvey S.R.* Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States // Journal of Public Economics. 1993. Vol. 52. № 3. P. 285–307.
15. *Grossman P.J.* The Impact of Federal and State Grants on Local Government Spending. A test of fiscal illusion hypothesis // Public Finance Quarterly. 1990. Vol. 18. № 3. P. 313–327.

## METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR REGIONAL PROGRAM-BASED BUDGET RATIONALE

Larisa V. DAVYDOVA<sup>a\*</sup>, Tat'yana Yu. TKACHEVA<sup>b</sup><sup>a</sup> Orel State University named after I.S. Turgenev (former Prioksky State University), Orel, Russian Federation  
1946@orel.ru<sup>b</sup> Southwest State University, Kursk, Russian Federation  
Tat-tkacheva@yandex.ru

\* Corresponding author

**Article history:**

Received 19 April 2016

Received in revised form

11 May 2016

Accepted 25 May 2016

**JEL classification:** E62, E63,  
H77**Keywords:** program-based  
budget, program costs, program-  
based budgeting models**Abstract****Importance** The issue of methodology formation for program-based expenditures at the regional level in the context of choosing adequate mechanisms and instruments of fiscal activities by government authorities is still understudied. State jobs that are developed for subordinate authorities are not the instruments for program implementation and, in fact, they do not comply with the principle of payment for actually provided services; in reality, it is the estimate-based funding.**Objectives** The purpose of the study is to develop methodological support to the transformation of the system of public (municipal) finance management through creating the mechanisms and instruments of program-based budgeting of the region.**Methods** Using econometric methods, we analyzed budget expenditure and the planned volume of budgetary allocations to implement programs in the Kursk oblast for 2011–2015.**Results** The paper presents a systems approach to the program-based principle of budget formation of a constituent entity of the Russian Federation. We developed methodological framework for program expenditure formation at the regional level, and offered a program-based budget expenditure classification of the principal manager of budgetary funds.**Conclusions and Relevance** The budget classification of the program-based budget should be linked to organizational structure and functions of the key spending units. In the system of public finance, it should ensure the integration and systematization of information about the condition of budgetary target programs. A program-based budget formation provides transparency of the budget process, thus contributing to effective performance of public authorities in achieving strategic goals of socio-economic development.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

**Acknowledgments**

The article was supported by the Publishing house FINANCE and CREDIT's Information center at the Prioksky State University (Orel State University named after I.S. Turgenev, since April 1, 2016).

**References**

1. Mathews R. The Theory and Practice of Equalization. A Report for The Queensland Government, 1993.
2. Shah A. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Washington, D.C., World Bank, *Policy and Research Series*, 1994, no. 23.
3. Sevryukova L.V., Tkacheva T.Yu., Rykunova V.L. *Aktual'nye voprosy nalogovogo administrirovaniya na sovremennom etape razvitiya rossiiskoi nalogovoi sistemy: monografiya* [Topical issues of tax administration at the modern stage of the Russian tax system development: a monograph]. Kursk, SWSU Publ., 2010, 132 p.
4. Afanas'ev M.P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. [A program-based budget: purpose, objectives, classification and principles of formation]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2010, no. 3, pp. 5–18. (In Russ.)
5. Artemenkov S.B. [Evaluating the efficiency of inter-budgetary relations in the Russian Federation]. *Finansy = Finance*, 2012, no. 7, pp. 79–80. (In Russ.)
6. Belenchuk A.A., Busarova A.V., Lavrov A.M. [Transition to the program-based budget: the French experience and Russian practice]. *Finansy = Finance*, 2012, no. 7, pp. 15–20. (In Russ.)

7. Akhokas I.I., Gekht A.N. [On the assessment of efficiency of budgetary funds use]. *Finansy = Finance*, 2012, no. 4, pp. 8–11. (In Russ.)
8. Slepov V.A., Shuba V.B., Burlachkov V.K. [Priority directions of inter-budgetary relations development]. *Finansy = Finance*, 2009, no. 3, pp. 25–29. (In Russ.)
9. Shuvalov I.I. [Improving the legislation of constituent entities of the Russian Federation as a result of federal relations and local self-government reform]. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2004, no. 9, pp. 3–10. (In Russ.)
10. Gramlich E.M. Federalism and Federal Deficit Reduction. *National Tax Journal*, 1987, no. 40(3), pp. 299–313.
11. Dollery B.E., Worthington A. Federal Expenditure and Fiscal Illusion: A test of the flypaper hypothesis in Australia. *Publius*, 1995, vol. 25, no. 1, pp. 23–34.
12. Molchanova N.P. [Applying the program-target method to investment regulation at the regional level]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2010, no. 1, pp. 269–274. (In Russ.)
13. Knight B. Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program. *The American Economic Review*, 2002, vol. 92, no. 1, pp. 71–92.
14. Case A.C., Hines J.R.Jr., Harvey S.R. Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States. *Journal of Public Economics*, 1993, vol. 52, no. 3, pp. 285–307.
15. Grossman P.J. The Impact of Federal and State Grants on Local Government Spending: A test of the fiscal illusion hypothesis. *Public Finance Quarterly*, 1990, vol. 18, pp. 313–327.