РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

БАЙ ТАТЬЯНА ОЛЕГОВНА

РАЗВИТИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ КАК ИНСТРУМЕНТА ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.2.4. Финансы

Аннотация диссертации
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, профессор
Ишина Ирина Валериевна

Москва – 2026

Актуальность темы исследования. Одной из ключевых государственных целей является функционирование такой экономической системы в Российской Федерации, при которой будет обеспечено стабильное развитие государства на основе создания и внедрения инновационных технологий, цифровой трансформации, улучшения экологического климата, повышения качества и уровня жизни населения, решения ряда других социально и экономически значимых задач. В сложившихся внешнеполитических и экономических условиях в качестве приоритетных рассматриваются вопросы более эффективного использования внутренних ресурсов, независимых от влияния внешней негативной среды и в существенной мере достаточных для реализации всего комплекса задач социально-экономического развития. Решение многочисленных государственных вопросов требует соответствующих объемов различного рода ресурсов, в том числе бюджетных, и обеспечения их эффективного использования.

Одним из направлений, связанных с более результативным использованием бюджетных ресурсов, является развитие программно-целевого или программного бюджетирования, ориентированного на результат. В его основе лежит принцип, который заключается в распределении бюджетных средств на выполнение программных мероприятий, реализация которых обеспечивает достижение целей государственной политики и решение поставленного в рамках ее проведения комплекса задач.

В связи с этим актуальными и значимыми являются вопросы, связанные с проведением дальнейшего исследования реализуемого в нашей стране программно-целевого бюджетирования. Оно является результатом реформы бюджетного процесса, позволившей кардинально изменить систему управления бюджетным финансированием и перейти от управления затратами к управлению результатами, которое позволяет увязывать выделяемые в процессе бюджетного финансирования ресурсы с получаемыми результатами, имеющими конкретное выражение в количественных и качественных

показателях. Такие показатели характеризуют итоги решения поставленных государственных задач.

В исследовании всего комплекса вопросов немаловажное значение имеет региональная составляющая, содержательные характеристики которой в части специфики использования программно-целевого бюджетирования при распределении бюджетного финансирования, его содержания и структуры, методологического аппарата оценки эффективности существенно дифференцированы и вариативны в зависимости от конкретных субъектов Российской Федерации, в том числе входящих в один федеральный округ. В частности, в настоящее время отсутствует единая методология оценки эффективности программно-целевого бюджетирования, что затрудняет проведение сравнительного анализа и определение вклада региональных государственных программ в решение общенациональных целей.

Выбор Дальневосточного федерального округа для изучения вопросов, касающихся анализа региональной специфики программно-целевого бюджетирования и инструментов, используемых при реализации этого процесса, а также оценки эффективности бюджетного финансирования и влияния программно-целевого бюджетирования на обеспечение устойчивого экономического роста и повышение качества жизни населения обусловлен высокой значимостью регионов, входящих в Дальневосточный федеральный округ, для социально-экономического развития страны в целом. Это подтверждается тем, что Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию от 12.12.2013 обозначил развитие и подъем Дальнего Востока в числе основных национальных приоритетов государства в XXI веке.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы бюджетной системы и эффективности использования средств бюджетов рассмотрены в трудах зарубежных авторов, среди которых можно выделить таких как А. Афонсо, Х. Гонсалес-Алегре, Р. Масгрейв, Ф. Мошер, Д. Уолдо.

Особенности финансов, бюджетирования и бюджетной системы в Российской Федерации изложены в работах таких отечественных исследователей и авторов как О.В. Врублевская, Ю.С. Долганова, Л.А. Дробозина, В.Г. Игнатов, Н.А. Истомина, Ю.Н. Константинова, Л.П. Окунева, М.В. Романовский.

Вопросы построения бюджета по программно-целевому принципу рассмотрены в работах М.П. Афанасьева, Н.А. Бегчина, Е.В. Березиной, С.Н. Братуся, И.В. Ишиной, А.М. Лаврова, В.Д. Лукиной.

Вместе с тем следует отметить, что теоретико-методологические положения в части программно-целевого построения бюджета, анализа и оценки влияния государственных программ как его основного инструмента на достижение целей и задач государственной политики, повышения результативности бюджетного финансирования на региональном уровне в условиях донастройки программно-целевого бюджетирования, корректировки национальных целей развития в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 на сегодняшний день не нашли достаточно полного и целостного рассмотрения, в связи с чем требуют дальнейшего научно-практического изучения и развития.

Актуальность научно-практического решения проблем построения бюджетов по программно-целевому принципу с учетом сложившейся специфики данного процесса на уровне ряда субъектов Российской Федерации, необходимость дальнейшего развития, корректировки и уточнения методологического аппарата оценки результативности программно-целевого бюджетирования на региональном уровне и их влияния на социально-экономические показатели развития регионов с позиций достижения национальных целей определили выбор темы, цели, задач, объекта и предмета исследования.

Целью исследования является решение научно-практической проблемы развития и повышения результативности программно-целевого бюджетирования на региональном уровне.

В рамках поставленной цели выделены следующие задачи:

1) изучить и упорядочить этапы и эволюцию становления современной бюджетной системы по критерию программно-целевого принципа;

2) рассмотреть и систематизировать теоретическую базу программно-целевого бюджетирования на федеральном и региональном уровне и их взаимосвязь;

3) проанализировать и оценить роль государственных программ и проектной деятельности как инструментов программно-целевого бюджетирования в Дальневосточном федеральном округе;

4) установить влияние реализации программно-целевого бюджетирования на достижение ключевых показателей уровня и качества жизни населения;

5) выявить особенности проведения оценки реализации программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа;

6) разработать предложения по совершенствованию программно-целевого бюджетирования для повышения результативности бюджетного финансирования.

Объект исследования – бюджетное финансирование.

Предмет исследования – теоретические, организационно-правовые и методические основы формирования и развития программно-целевого бюджетирования субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа.

Соответствие темы исследования требованиям паспорта специальностей ВАК. Диссертационная работа выполнена в рамках специальности 5.2.4. «Финансы», направления исследований: 9. «Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс»; 11. «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов».

Научная новизна исследования заключается в развитии и обосновании предложений по оптимизации и совершенствованию теоретико-

методологических и практических подходов к построению и реализации программно-целевого бюджетирования на региональном уровне, направленных на повышение результативности распределения и использования бюджетного финансирования и достижение национальных целей Российской Федерации.

К новым научным результатам исследования относятся:

1. Систематизирована и обобщена информация о формировании и развитии российской бюджетной системы с выделением трех этапов, характеризующих исходя из критерия программно-целевого принципа ее эволюцию и логику построения для каждого из трех этапов (российского, советского и современного).

Автором впервые проведена систематизация сведений о становлении бюджетной системы Российской Федерации по критерию программно-целевого принципа и выделено 3 этапа, демонстрирующих ее развитие от первых финансовых учреждений до действующей модели: досоветский, советский и современный (постсоветский).

2. Развиты содержательные характеристики программно-целевого бюджетирования на федеральном и региональном уровнях. Выявлено, что в Российской Федерации реализуется 51 государственная программа федерального уровня и более 2 000 региональных государственных программ. Определены сходства и различия в теоретических подходах к формированию государственных программ на данных уровнях. Выявлено, что в связи с возрастанием роли проектной деятельности на всех уровнях государственной власти создаются отдельные органы управления проектами. В федеральных органах исполнительной власти создаются ведомственные проектные офисы, на региональном уровне формируются проектные комитеты, каждый из которых имеет куратора в лице Председателя регионального Правительства.

Рассмотрена внедренная с 2022 года новая система управления государственными программами и предпосылки ее формирования. Обозначены ограничения открытости и доступности инструментов программно-целевого бюджетирования, такие как отсутствие паспортов и сведений о структурных

элементах государственных программ в открытом доступе, неразмещение в открытых источниках актуальной информации об установленных в государственных программах целевых показателях и объемах финансирования на их реализацию, отсутствие единых ресурсов, содержащих сведения об осуществляемых государственных программах и их эффективности.

3. Выявлены и обобщены наиболее и наименее финансируемые государственные программы регионов Дальневосточного федерального округа с точки зрения максимального и минимального объема финансового обеспечения программ в рассматриваемых регионах. Выделена и проанализирована доля проектного финансирования и роль проектов в программно-целевом бюджетировании рассматриваемых субъектов Российской Федерации. Определено, что к наиболее финансируемым относятся программы и проекты, направленные на решение задач по социальному развитию, здравоохранению, образованию, развитию транспортных систем субъектов Российской Федерации. Наименьшее финансовое обеспечение ежегодно выделяется на реализацию мероприятий в областях промышленности и предпринимательства, пресечения правонарушений, обеспечения правопорядка, развития туризма, защиты национальностей и местных языков.

Полученные обобщения характеризуют приоритизацию государственных задач в каждом из рассматриваемых регионов Дальневосточного федерального округа. По направлениям с высоким уровнем финансирования выше вероятность достижения поставленных в рамках программ целевых значений показателей, в то время как по направлениям с незначительными объемами финансового обеспечения выше риск невыполнения поставленных задач и ненаступления заданных целевых событий (индикаторов), что также приведет к недостаточной эффективности структурных элементов или государственных программ и в целом программно-целевого бюджетирования.

4. Определено влияние реализации программно-целевого бюджетирования на достижение ключевых показателей уровня и качества жизни населения. Выявлена зависимость эффективности достижения

национальных целей государственных программ от доли проектного финансирования. Обозначена и определена взаимосвязь эффективности реализации государственных программ и основных статистических показателей развития государства, которые рассчитываются и размещаются в открытом доступе Федеральной службой государственной статистики.

Автором выявлены современные ограничения, возникающие из-за сложности процедуры программно-целевого бюджетирования:

- включаемые в качестве индикаторов в государственные программы количественно измеримые показатели не всегда сопоставимы с показателями, определяемыми Росстатом;

- отсутствие в общедоступных источниках сутевых материалов по государственным программам (исполнители, бюджет, целевые показатели и контрольные точки);

- невозможность проведения всесторонней оценки влияния результатов и показателей государственных программ и, как следствие, программно-целевого бюджетирования на региональное социально-экономическое развитие в связи с отсутствием информации в открытых источниках.

Выработаны способы устранения данных ограничений посредством интеграции показателей Росстата в государственные программы, которая заключается в приведении формулировок показателей государственных программ в соответствие показателям официальной статистической информации, для обеспечения достоверной оценки влияния реализации программно-целевого бюджетирования на решение национальных целей и задач.

5. Определены методические особенности формирования и оценки реализации программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, а также проведен их сопоставительный анализ с особенностями на федеральном уровне. Сформулированы закономерности применяемых в регионах Дальневосточного федерального округа методик расчета эффективности

реализации государственных программ как основных инструментов программно-целевого бюджетирования. Выявлено, что в анализируемых субъектах Российской Федерации применяются различные методики расчета эффективности реализации государственных программ. По результатам расчетов числовых оценок в соответствии с методиками программам присваиваются степени, которые в каждом регионе самостоятельны и не соотносятся с другими регионами. Обосновано, что решением задачи повышения результативности государственных расходов и выявления лучших практик реализации региональных программ может являться обеспечение сопоставимости оценки государственных программ различных субъектов Российской Федерации. Для этого по результатам исследования предложено применение подхода по разработке и применению единой методики для расчета оценки эффективности реализации государственных программ регионов, а также присвоения по итогам такой оценки степеней с учетом универсальных числовых значений. Использование единой методики позволит провести сопоставительный анализ эффективности государственных программ и реализацию по его результатам необходимых мероприятий по корректировке программ в целях увеличения их влияния на достижение национальных целей.

6. Разработаны предложения по совершенствованию программно-целевого бюджетирования на региональном уровне для обеспечения повышения уровня результативности их реализации, включающие:

- дальнейшую оптимизацию государственных программ исходя из необходимости повышения прозрачности их формирования и исполнения и взаимоувязки с национальными проектами Российской Федерации;

- проведение оценки достижения национальных целей с учетом влияния на них эффективности реализации государственных программ;

- интеграцию государственных программ субъектов Российской Федерации в программы федерального уровня;

- установление единых целевых показателей на всех уровнях государственного управления и обеспечение их открытости;

- уравнивание масштабов программ;

- унификацию методики расчета эффективности государственных программ.

Выработаны рекомендации по установлению целевых показателей государственных программ как основных инструментов программно-целевого бюджетирования, упрощению структуры программ в части реализации в них проектных структурных элементов (исключение исполнения каждого проекта одновременно в рамках нескольких программ), а также использованию единых методик расчета и универсальной шкалы определения степени эффективности программ. Предлагаемые меры позволят оценить реальный уровень соответствия фактически достигнутых результатов программ их целевым задачам и показателям, а также принять решения по перераспределению бюджетного финансирования между ними и предоставлению на их исполнение межбюджетных трансфертов.

Теоретико-методологическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные выводы и предложения направлены на повышение результативности бюджетного финансирования, которое является индикатором эффективности государственных расходов, а также на выявление роли и степени влияния результатов оценки реализации программно-целевого бюджетирования на распределение средств бюджетов и достижение национальных целей.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выработанные в процессе исследования рекомендации могут быть применены органами государственной власти федерального и регионального уровней для развития инструментария программно-целевого бюджетирования и повышения результативности бюджетного финансирования.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

1) разработанная методика оценки достижения национальных целей с учетом реализации государственных программ;

2) рекомендации по установлению показателей программно-целевого бюджетирования на региональном уровне;

3) предложения по развитию программно-целевого бюджетирования на региональном уровне.

Методология и методы исследования. Методология исследования основана на изучении и применении теоретических положений и подходов, используемых в Российской Федерации, официальных статистических сведений Федеральной службы государственной статистики и органов государственной власти регионов Дальневосточного федерального округа, трудов современных исследователей и ученых в области государственного управления, экономики и финансов. Исследование проведено с применением теоретических (описание, анализ литературы, обобщение, формализация, синтез теоретических и практических данных), эмпирических (сравнение, группировка, сопоставление) и узкоспециальных (динамический анализ, балльный метод оценивания, экономико-математическое прогнозирование) методов.

Положения, выносимые на защиту:

1) систематизация этапов эволюционного становления программно-целевого бюджетирования;

2) особенности программно-целевого бюджетирования и применяемых на региональном уровне его инструментов;

3) подход к определению оценки результативности программно-целевого бюджетирования с учетом динамики ключевых показателей качества и уровня жизни населения, определяемых Федеральной службой государственной статистики;

4) закономерности и развитие проведения оценки реализации программно-целевого бюджетирования на региональном уровне;

5) предложения по совершенствованию программно-целевого бюджетирования для повышения результативности бюджетного финансирования;

6) унифицированная методика определения эффективности реализации государственных программ, основанная на единых критериях оценки и степенях результативности.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность результатов исследования подтверждается использованием утвержденных нормативными правовыми актами данных, полученных из официального интернет-портала правовой информации, и материалов из официальных источников Федеральной службы государственной статистики, Правительств, Министерств экономического развития, Министерств финансов Российской Федерации и рассматриваемых субъектов Российской Федерации.

Результаты и положения диссертационного исследования были представлены, обсуждены и одобрены на XXVIII, XXIX, XXXI Международных конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 16.04.2021, 12.04.2022, 24.04.2024), Международной конференц-сессии «Государственное управление и развитие России: глобальные тренды и национальные перспективы» (Москва, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 20.05.2022), II Международной научной ассамблее «Международное сотрудничество в целях устойчивого развития» (Москва, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 06.10.2022), международной научно-практической конференции «XXXVI Международные Плехановские Чтения» (Москва, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», 30.03.2023), Международной конференц-сессии «Государственное управление и развитие России: цивилизационные вызовы и национальные интересы» (Москва, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 19.05.2023), Международной научной конференц-сессии «Государственное управление и развитие России: вызовы, стратегии и перспективы» (Москва,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 23.05.2025).

Ключевые результаты исследования, заключающиеся в разработанных предложениях по оптимизации программно-целевого бюджетирования для повышения эффективности бюджетного финансирования, приняты к использованию в Управлении экономики, финансов и государственных программ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. В частности, рекомендации по формированию целевых показателей государственных программ учтены при корректировке государственных программ Российской Федерации, участником которых является Ростехнадзор.

Публикации автора в рецензируемых научных изданиях:

1. Ишина И.В., Бай Т.О. Роль проектного финансирования при программном бюджетировании (на примере краевых бюджетов Дальневосточного федерального округа) / И.В. Ишина, Т.О. Бай // Финансы: теория и практика. – 2025. – Т. 29. - № 4. – С. 19-35. – DOI 10.26794/2587-5671-2025-29-4-1902-02.

2. Ишина И.В., Бай Т.О. Особенности проведения оценки эффективности государственных программ Российской Федерации / И.В. Ишина, Т.О. Бай // Аудит и финансовый анализ. – 2020. – № 2. – С. 6-14. – DOI 10.38097/AFA.2020.87.30.001.

3. Ишина И.В., Бай Т.О. Исполнение расходной части федерального бюджета Российской Федерации при программно-целевом принципе построения бюджетной системы / И.В. Ишина, Т.О. Бай // Аудит и финансовый анализ. – 2021. – № 1. – С. 60-66. – DOI 10.38097/AFA.2021.71.86.009.

4. Ишина И.В., Бай Т.О. Особенности программно-целевого бюджетирования в Дальневосточном федеральном округе / И.В. Ишина, Т.О. Бай // Вестник евразийской науки. – 2024. – Т. 16, № 2. – DOI 10.15862/50ECVN224.

5. Бай Т.О. Методические подходы к оценке эффективности государственных программ в Дальневосточном федеральном округе / Т.О. Бай // Вестник евразийской науки. – 2025. – Т. 17, № 1. – DOI 10.15862/47ECVN125.

Структура диссертационного исследования. Структура и объем диссертации обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, каждая из которых включает в себя по 3 параграфа, заключения, списка используемых источников и литературы, состоящего из 349 наименований, и 12 приложений. Текст диссертации изложен на 270 страницах, содержит 37 таблиц и 12 рисунков.