

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.040

## Программно-целевой подход управления общественными финансами в России: особенности и характеристика

**Заверюха Ярослав Олегович**

Бакалавр,  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,  
125993, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49;  
e-mail: yaroslav.zaveryukha@yandex.ru

**Заверюха Анастасия Сергеевна**

Бакалавр,  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,  
125993, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49;  
e-mail: shas95@inbox.ru

### Аннотация

В статье представлен анализ применения программно-целевого подхода в управлении общественными финансами. В рамках статьи представлен обзор определения общественных финансов и даны основные аспекты, обуславливающие специфику их организации и управления.

Проблематика применения программно-целевого метода связана со спецификой его применения в российской практике, определением исполнителей и показателей при разработке программы и мероприятий по ее реализации, планировании бюджета для формирования и реализации плановых показателей.

Помимо прочего, в статье приведен короткий анализ зарубежной практики реализации программно-целевого подхода в управлении общественными финансами.

### Для цитирования в научных исследованиях

Заверюха Я.О., Заверюха А.С. Программно-целевой подход управления общественными финансами в России: особенности и характеристика // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 3А. С. 373-382. DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.040

### Ключевые слова

Общественные финансы, программно-целевой подход, инструменты, бюджетирование, управление, планирование, стратегия.

## Введение

В Российской Федерации произошли существенные изменения в области формирования финансовой системы, обусловленные переходом от административной к рыночной экономике, которые потребовали адаптации к потребностям рыночной экономики в переходный период. Все это обусловило перемены в аспекте собственности, перераспределения полномочий власти между федеральными и региональными структурами, усиления финансовой децентрализации, развития бюджетного федерализма и пр.

Изменения коснулись структуры и роли государственных финансов, которые привели в связи с принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации, законодательного определения трехуровневой бюджетной системы, отдельного выделения категорий государственного кредита и государственных заимствований, а также финансов государственных внебюджетных социально-страховых фондов. Другим направлением можно назвать конституционное определение уровней государственной власти и управления, что отдельно определило муниципальные финансы как финансовую основу местного самоуправления [Далашев, Черник, 2017]. Поэтому государственные финансы были дополнены такой категорией как муниципальные финансы.

## Основное содержание

В последнее время в российском экспертном сообществе стало употребляться и такое, совершенного новое понятие – «общественные финансы». Совсем недавно было выдвинуто несколько предложений, относительно того, как их понимать. Одно из мнений можно назвать чрезмерным, а именно: общественные финансы представляют собой финансы неких общественных и благотворительных организаций. Возможно данное понятие навеяно еще постсоветским пониманием, когда функционировали профсоюзы, общественные организации, которые в свою очередь располагали собственными финансовыми средствами. Не зря профсоюзы в советские годы имели свой отдельный бюджет.

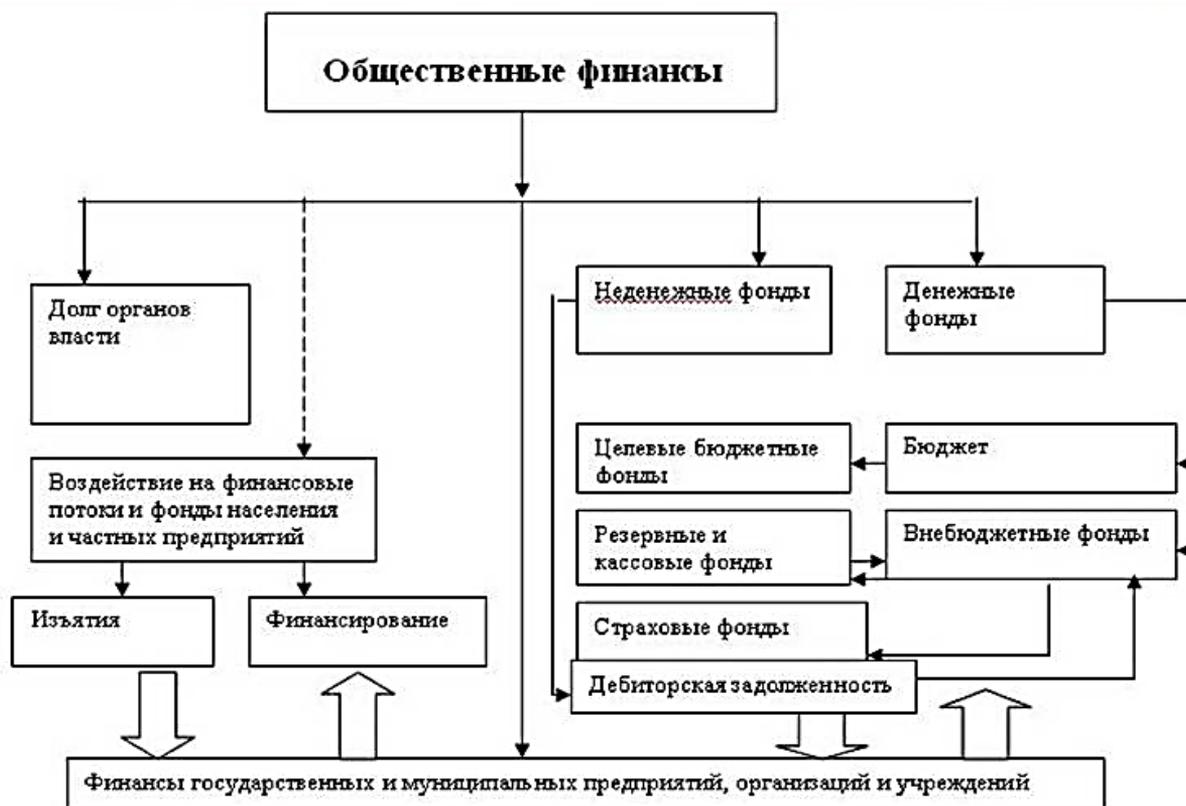
В исследовании же, понятие общественных финансов рассматривается с классической точки зрения, а именно: общественные финансы представлены финансами общественного сектора, или даже государственные финансы [Сумароков, 2016]. Общественные финансы (рис. 1) в России представляют собой совокупность государственных и муниципальных финансов в их широком понимании. Все это обусловлено тем, что:

- во-первых, термин «государственные финансы» не может в полной мере отразить совокупность бюджетных средств, потому как формально система государственных органов власти не включает в себя органы местного самоуправления;
- во-вторых, общественные финансы невозможно ограничить только бюджетами разных уровней, потому как в их структуру входят финансы различного рода государственных и муниципальных учреждений, унитарных предприятий и пр.

В практике российской правовой системе в понятие «государственные финансы» не включаются муниципальные финансы, а на практике широко применяется объединяющее понятие «государственные и муниципальные финансы».

В зависимости от определения, применяемого к финансам, а именно «государственные», «общественные» и «публичные», нужно отметить различие в контексте, которую обусловлено взаимосвязями с понятиями суверенитета и власти, в качестве источника которых выступает

народ. Аналогично в российской практике применяются понятия «государственный сектор» и «сектор государственного управления».



**Рисунок 1 – Структура общественных финансов Российской Федерации [Малиновская, 2016]**

Эффективное и ответственное управление общественными финансами является основой усилий не только в нашей стране, но и любом другом государстве, потому как посредством них осуществляется обеспечение стабильного и благоприятного условия для устойчивого развития и повышения благосостояния ее граждан. Процессы глобализации, способны подвергнуть экономику страны различным непредсказуемым факторам, а стабильность и благонадёжность общественных финансов способствует внесению существенного вклада в управление рисками и обеспечивают общественную безопасность на глобальном уровне. При неспособности предвидеть и управлять этими рисками может привести к потери устойчивости и подвергнуть благополучие партнеров распаду.

Программно-целевой подход основан на организации способа решения крупных и сложных социально-экономических задач с помощью выработки и принятия органами управления (с привлечением исполнителей и участников) системы взаимосвязанных и увязываемых программных мер, которые целенаправлены в отношении устранения, подавления и смягчения возникших вопросов и сложностей.

Программно-целевой подход базируется на формировании следующих направлений [Молчанова, 2015]:

- четкость постановки и систематизации целей, интерпретированных в виде «дерева целей и задач»;

- организацией перехода от совокупности системно организованных целей и задач к системе целереализуемых мер, мероприятий и действий, способствующих снижению или полному снятию проблемы;

- установление перечня средств и ресурсов, необходимых для осуществления мероприятий в строго заданные сроки, определение источников поступления средств и ресурсов;

- задействование организационно-экономических механизмов управления реализацией намеченных мер и мероприятий, контроля за их исполнением и обеспечением со стороны органов государственного и муниципального управления.

Программно-целевой подход можно в рамках его реализации можно представить в виде логической цепочки «цели – пути – средства – организация исполнения» [Райсберг, 2016].

Программно-целевой подход является одним из наиболее успешных и приоритетных, применяемый в современной практике моделей государственного управления общественными финансами. Данный подход использовался многими странами и показал свою успешность несмотря на то, что является сложным, трудоемким и дорогостоящим, но тем самым позволяет обеспечивать не только реализацию долгосрочных приоритетов, согласованность плановых показателей и их реализацию на всех уровнях управления общественными финансами, но и различную ведомственную направленность и гарантию высокой эффективности при реализации крупномасштабных мероприятий.

Полномасштабное внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти, а следовательно и программных бюджетов на всех уровнях управления началось в 2012 году, что было обусловлено прозвучавшим посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в соответствии с которым произошло утверждение всех основных государственных программ.

Говоря о применении программно-целевого подхода в управлении общественными финансами нужно отметить, что оно обусловлено использованием программно-целевого принципа при планировании в государственном управлении в форме разработок и практической реализации периодически дополняемой и изменяемой совокупности целевых экономических программ, формирование которых основано на возникающих и проявляющихся социально-экономических вопросах на уровне масштабов народного хозяйствования и значения, а решение их требует концентрации и дополнительного привлечения ресурсов.

Программно-целевой подход получил достаточно широкое распространение в вопросах планирования и управления государственными и муниципальными финансами, иными процессами и отношениями на государственном, межгосударственном, региональном, местном уровнях. В большей степени проявление этого подхода более наглядно представлено в плановом уравнении на уровне хозяйствующих субъектов (организаций, корпораций, холдингов), а на уровне государственного управления общественными финансами, как правило, используются только общие принципы данного подхода.

Расширенное применение программно-целевого подхода в государственном управлении общественными финансами способствовало нескольким предпосылок.

Современному миру характерно развитие общественного производства, рыночных процессов и механизмов, многообразие потребностей государства, которое росло ежечасно при одновременной ограниченности чрезвычайно дефицитных природных ресурсов, возрастание политического напряжения. Все это оказывает воздействие на формирование и рост различного рода государственных социально-экономических вопросов. А с учетом того фактора, что именно государственное программно-целевое планирование способно стать инструментом для

решения таких вопросов, то это приводит к необходимости расширения применения государственного планирования.

Модель применения программно-целевого подхода в управлении государственными и муниципальными финансами представлена на рис. 2.



**Рисунок 2 – Модель применения программно-целевого подхода в управлении общественными финансами<sup>1</sup>**

Развитие и распространение государственного программно-целевого планирования общественными финансами на современном этапе способствуют в большей мере его применимость и действенности в условиях любой экономической системы. Программно-целевое планирование централизованно применялось в управлении финансами в советское время, в той же мере, что и в рыночной экономике капиталистических стран, что обусловлено применением некоей относительной инвариантности в его применении к типу и природе социально-экономических систем. Вне зависимости от системы вопросы при применении программно-целевого подхода решаются именно исходя из программных основ, с применением методологии и инструментов данного подхода.

Существенные различия можно отметить только в отношении способов управления разработкой и реализацией комплекса программных мероприятий.

Реформирование бюджетной системы Российской Федерации осуществляется уже на протяжении ряда лет. Процесс реформ общественных финансов на постоянной основе обусловлен естественной реакцией на запросы общества в части повышения качества общественных услуг. В последние годы можно отметить принятие активных шагов со стороны всех уровней государственной власти в отношении перехода к программно-целевому методу управления общественными финансами. При переходе к программному бюджету появилась

<sup>1</sup> Методы оптимальных решений в экономике и финансах. - М.: КноРус, 2016. - 400 с.

возможность сосредоточиться на реализации целей и задач социально-экономического развития, сформировать платную связь между объемами финансирования и достижение результативности, повышения эффективности бюджетных расходов создания прозрачной и понятной интуитивно системы представления бюджета.

Программно-целевое бюджетирование основано на применении различного рода инструментов для своего эффективного функционирования и результативности, а именно, доклады администратор бюджетных средств об основных направлениях их деятельности ожидаемых результатов при реализации программ, целевые программы, реестры расходных обязательств публично-правового образования, реестры государственных услуг, государственное задание.

В данном аспекте в качестве одного из важных инструментов программно-целевого бюджетирования выступают государственные программы. В данном контексте под государственной программой понимается система проводимых мероприятий (взаимоуязванных по срокам, целям, задачам и используемым ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечиваемых в рамках реализации ключевых государственных функций, достижения приоритетов в управлении и целевого направления государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения безопасности.

Однако представленные инструменты программно-целевого бюджетирования не совсем позволяют сформировать единый механизм, потому как фактически не встроены в бюджетный процесс.

Если рассмотреть практику использования программно-целевого планирования в отношении общественных финансах за рубежом, то можно отметить, что данный процесс весьма сложен и трудоемок. Информационные системы, которые необходимы для целенаправленного и эффективного функционирования данного типа планирования создаются и развиваются на протяжении, как правило, нескольких лет. Все это обусловлено тем, что внедрение необходимой базы информационной системы для организации программно-целевого подхода основано на интеграции финансовой и управленческой информации, которая используется в качестве части общей программы реформирования бюджетного процесса, а информация системы направлена на использование не только министерствами и правительством, но и общественностью.

Международный опыт программно-целевого бюджетирования эффективно может быть использован и в российской практике, поэтому важно учитывать следующие специфические особенности:

- программный бюджет является одним из важных инструментов управления расходами, которые позволяют перейти от традиционных методов организации планирования и исполнения показателей бюджета с ориентацией на затраты, к бюджетированию, которое базируется на результативности. При этом основная цель программно-целевого подхода основана на использовании его в качестве инструмента для совершенствования действующих систем управления, а не в отношении решения новых проблем и вопросов.

- реализация концепции программно-целевого подхода обусловлена важностью разработки и внедрения новых методов, механизмов и процедур на всех этапах бюджетного цикла – в планировании, исполнении бюджета, учете и отчетности, контрольных функциях и аудите результатов. Успешность данного подхода связана, прежде всего, с тем, что его внедрение осуществляется в рамках широких преобразований в сфере управления общественными финансами, развитием среднесрочного и стратегического планирования, реформированием

бюджетных полномочий и функциональных обязанностей органов власти. Поэтому при внедрении программно-целевой структуры бюджета без учета изменений в финансовой управлению не может увенчаться успехом и результативностью.

- при использовании программно-целевого подхода в управлении общественными финансами, открываются более широкие возможности для повышения гибкости, что сказывается на результативности реализации государственных приоритетов, что позволяет в целом снизить издержки и повысить эффективность предоставления государственных услуг. Программный тип бюджета в отличие от традиционного постатейного позволяет сформировать более прозрачный и открытый бюджет, значительно сократить объем принимаемого бюджета через упрощение процедур рассмотрения и принятия бюджета в органах власти.

- не менее важным является и аналитическая работа международного опыта в использовании программно-целевого подхода, что позволяет выработать определенные направления и суть программы, выделить ее важные элементы, определить методы и инструменты организации и управления программой, проводить анализ и оценку эффективности программного бюджетирования.

- программный бюджет и переход к нему обусловлен решением такой важной задачи как разработка и внедрение программной классификации, которая определяет цели и направления расходования средств бюджета, мониторинг хода и результативности при реализации программы, четкости прав и ответственности в управлении ресурсами. Нужно отметить, что программные классификации различных стран отличны друг от друга, но их сущность идентична по функциональным аспектам, которые формируются исходя из целей государственной политики и путей их реализации.

- в качестве основной проблематики при организации программно-целевого подхода в управлении общественными финансами представляет разработка единой системы показателей программной результативности и формирования адекватной информационной базы.

- нужно отметить, что программный бюджет формируется исходя из специфики национального применения бюджетной классификации и особенностей осуществления планирования бюджетных ассигнований и иных целей бюджетной системы.

- применение программно-целевого планирования и исполнения государственных расходов основана на применении принципа гласности бюджетной информации через более широкий подход, нежели при традиционном планировании. Поэтому программно-целевой подход обусловлен необходимостью информированности общественности относительно достигнутых показателей, результативности и эффективности государственных расходов, методологических особенностях оценки, изменениях в законодательстве и государственной политики.

## Заключение

Таким образом, использование программно-целевого подхода в управлении общественными финансами представляет собой сложный и длительный процесс, потому как важным является решение целого перечня задач, определения количественных измерителей и методики оценки их результативности, а также формирования минимальных начальных социальных стандартов.

## Библиография

1. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учебное пособие. - М.:ИНФРА-М, 2017. - 248 с.

2. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. - М.: Финансы и статистика, 2016. -224с.
3. Малиновская, О. В. Государственные и муниципальные финансы. Учебное пособие / О.В. Малиновская, И.П. Скобелева, А.В. Бровкина. - М.: КноРус, 2016. - 468 с.
4. Молчанова, Н.П. Программно-целевой подход в управлении развитием федеральных округов и субъектов Российской Федерации /Н.П.Молчанова. – М.: Издательство «МАКС Пресс», 2015. – 125 с.
5. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2016. - 384 с.
6. Методы оптимальных решений в экономике и финансах. - М.: КноРус, 2016. - 400 с.
7. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. М.: «Центр фискальной политики», 2015, с. 60
8. Сониная Т.В., Соколова А.А. Программно-целевое планирование как инструмент управления государственными расходами. // Материалы XIII научно-технической конференции «Вузовская наука – СевероКавказскому региону». Том третий. Экономика. Ставрополь: СевКавГТУ, 2016. 190 с.
9. Судакова А. Г. Аудит программно-целевого бюджета: зарубежный опыт. // Бюджет, 16.01.2017 // <http://bujet.ru/article/166536.php>
10. Коокуева В.В. Проблемы финансирования образования на федеральном уровне в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2016. – N 7. – с. 30-36
11. Тамбовцев В.А. Работоспособность бюджетирования, ориентированного на результат // Экономическая политика. – 2018. –№ 3. – с.12-20.
12. Черняга Р.Ю. Программно-целевое планирование как инструмент реализации государственной экономической политики. // Современная наука. – 2016. - № 12. – с. 17-22.
13. Макарова С.Н. Целевые бюджетные программы: теория и практика: монография. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2015. – 188 с.
14. Финансы в инновационной экономике: коллективная монография / под ред. проф. Ишиной И.В. – М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2015. – 140 с.
15. Поспелов, Г.С. Программно-целевое планирование и управление: Учебное пособие / Г.С.Поспелов, В.А.Ириков. - М:Экспо, - 2016. – 220 с.
16. Руднева, Е.В. Целевые комплексные программы: организационно экономический механизм: учебное пособие для ВУЗов / Е.В. Руднева. -М.: Наука, - 2016. – 330 с.
17. Стефанов, Н.Г. Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика: Учебник /Н.Стефанов, К.Симеонов, К.Костев, С.Качаунов. - М: «Прогресс», 2017. – 415 с.
18. Бокова Т.А., Кадникова Т.Г. Некоторые аспекты бюджетного планирования и прогнозирования в Российской Федерации // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. Серия: Общественные и гуманитарные науки. 2015. - Т. 1. - № 3 (148). - С. 107-112.
19. Иванов П.В. Опыт применения программно-целевого метода планирования и государственных программ в различных странах // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2014. - № 5 (115). - С. 6-10.
20. Кадникова Т.Г., Бокова Т.А. Некоторые аспекты государственного стратегического планирования в российской Федерации на современном этапе // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. Серия: Общественные и гуманитарные науки. 2016. - Т. 2. № 7 (139). - С. 95-99.

## **The program-targeted approach to managing public finances in Russia: features and characteristics**

**Yaroslav O. Zaveryukha**

Bachelor,  
Financial University under the Government of the Russian Federation,  
125993, 49, Leningradskii av., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: yaroslav.zaveryukha@yandex.ru

**Anastasiya S. Zaveryukha**

Bachelor,  
Financial University under the Government of the Russian Federation,  
125993, 49, Leningradskii av., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: shas95@inbox.ru

**Abstract**

The article presents an analysis of the application of the program-target approach in the management of public finances. The article presents an overview of the definition of public finance and outlines the main aspects that determine the specifics of their organization and management.

The problem of applying the program-target method is related to the specifics of its use in Russian practice, the definition of executors and indicators in developing the program and measures for its implementation, planning the budget for the formation and implementation of planned indicators.

Among other things, the article provides a brief analysis of the foreign practice of implementing the program-target approach in the management of public finances.

**For citation**

Zaveryukha Ya.O., Zaveryukha A.S. (2019) Programmno-tselevoy podkhod upravleniya obshchestvennymi finansami v Rossii: osobennosti i kharakteristika [The program-targeted approach to managing public finances in Russia: features and characteristics]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (3A), pp. 373-382. DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.040

**Keywords**

Public finance, program-target approach, tools, budgeting, management, planning, strategy.

**References**

1. Dadashev A.Z., Chernik D.G. Financial System of Russia: Study Guide. - M.: INFRA-M, 2017. - 248 p.
2. Sumarov V.N. Public finance in the system of macroeconomic regulation. - M.: Finance and Statistics, 2016. - 224c.
3. Malinovskaya, O.V. State and municipal finance. Textbook / O.V. Malinovskaya, I.P. Skobeleva, A.V. Brovkina. - M.: KnoRus, 2016. - 468 c.
4. Molchanova, N.P. The program-target approach in managing the development of federal districts and subjects of the Russian Federation / N.P. Molchanova. - Moscow: MAKS Press Publishers, 2015. - 125 p.
5. Raizberg B.A. State management of economic and social processes: studies. allowance. M.: INFRA-M, 2016. - 384 p.
6. Methods of optimal solutions in economics and finance. - M.: KnoRus, 2016. - 400 p.
7. Results-based budgeting: international experience and opportunities for use in Russia. M.: "Center for Fiscal Policy", 2015, p. 60
8. Sonina T.V., Sokolova A.A. Program-oriented planning as a tool for managing public spending. . Proceedings of the XIII scientific and technical conference "University science - the North Caucasus region." Volume three. Economy. Stavropol: North Caucasus State Technical University, 2016. 190 p.
9. Sudakova A. G. Audit of the program-targeted budget: foreign experience. . Budget, 01/16/2017 . <http://bujet.ru/article/166536.php>
10. Kokueva V.V. Problems of education financing at the federal level in the Russian Federation . Accounting in budget and non-profit organizations. - 2016. - N 7. - p. 30-36
11. Tambovtsev V.A. The efficiency of performance-based budgeting . Economic Policy. - 2018. - № 3. - p.12-20.
12. Chernyaga R.Yu. Program-oriented planning as a tool for the implementation of state economic policy. . Modern science. - 2016. - № 12. - p. 17-22.

13. Makarova S.N. Targeted budget programs: theory and practice: a monograph. - Krasnoyarsk: Sib. feder. University, 2015. - 188 p.
14. Finance in the innovation economy: a collective monograph / ed. prof. Ishinoj I.V. - M.: Economic Publishing House Publishing House, 2015. - 140 p.
15. Pospelov, G.S. Program-oriented planning and management: Textbook / G.S.Pospelov, V.A.Irikov. - M: Expo, - 2016. - 220 p.
16. Rudneva, E.V. Targeted comprehensive programs: an organizational economic mechanism: a textbook for universities / Ye.V. Rudneva. -M.: Science, - 2016. - 330 p.
17. Stefanov, N.G. Program-target approach to management. Theory and practice: Textbook / N. Stefanov, K. Simeonov, K. Kostev, S. Kachaunov. - M: Progress, 2017. - 415 p.
18. Bokova T.A., Kadnikova T.G. Some aspects of budget planning and forecasting in the Russian Federation . Scientific notes of Petrozavodsk State University. Series: Social and Human Sciences. 2015. - V. 1. - № 3 (148). - p. 107-112.
19. Ivanov P.V. Experience of application of the program-target method of planning and state programs in various countries. Bulletin of the Samara State University of Economics. 2014. - № 5 (115). - p. 6-10.
20. Kadnikova T.G., Bokova T.A. Some aspects of state strategic planning in the Russian Federation at the present stage . Scientific notes of Petrozavodsk State University. Series: Social and Human Sciences. 2016. - T. 2. № 7 (139). - pp. 95-99.