

УДК 336.14.02:353(470+571)+332.146.2

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ: ОТ ЗАТРАТ К РЕЗУЛЬТАТУ**<sup>1</sup>Е.В. Попова, <sup>2</sup>В.И. Меньщикова<sup>1</sup> ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва, email: popova.EV@rea.ru<sup>2</sup> ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный технический университет», Тамбов, email: menshikova2907@mail.ru

**Аннотация.** Исследование посвящено переходу от сметного финансирования к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), как ключевому инструменту реализации стратегии региона. Анализируются методы увязки бюджетных ассигнований с конкретными КРП (ключевыми показателями эффективности) по стратегическим целям, проблемы внедрения; положительные эффекты для повышения результативности публичных расходов. На фоне усиливающегося давления на региональные бюджеты России актуальность поиска инструментов повышения эффективности публичных расходов приобретает особую остроту. В статье вскрывается ключевое противоречие. С одной стороны, декларируется необходимость увязки бюджетных ассигнований с конкретными, измеримыми результатами (КРП), а с другой – процесс внедрения этой модели наталкивается на системные барьеры. Авторы предметно рассматривают методологические (сложность разработки адекватных КРП), институциональные (межведомственная разобщенность, сопротивление изменениям), финансово-экономические (сокращение трансфертов, нестабильность доходной базы) проблемы, которые препятствуют полноценному переходу к управлению по результатам в регионах. Главный вывод состоит в том, что в текущих макроэкономических реалиях БОР перестает быть одной из возможных альтернатив и становится безальтернативным инструментарием обеспечения устойчивости регионов.

**Ключевые слова:** ключевые показатели эффективности, регион, стратегическое бюджетирование, управление по результатам, эффективность расходов.

**STRATEGIC BUDGETING IN THE REGIONAL MANAGEMENT SYSTEM: FROM COSTS TO RESULTS**<sup>1</sup>E.V. Popova, <sup>2</sup>V.I. Menshchikova<sup>1</sup> Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, email: popova.EV@rea.ru<sup>2</sup> Tambov State Technical University, Tambov, email: menshikova2907@mail.ru

**Abstract.** The study focuses on the transition from cost-based financing to results-based budgeting as a key tool for implementing the region's strategy. The methods of linking budget allocations to specific KPIs (key performance indicators) for strategic goals, implementation problems, and positive effects on improving the effectiveness of public spending are analyzed. Against the background of increasing pressure on Russia's regional budgets, the urgency of finding tools to increase the efficiency of public spending is becoming particularly acute. The article reveals a key contradiction. On the one hand, it declares the need to link budget allocations with specific, measurable results (KPIs), and on the other, the process of implementing this model runs into systemic barriers. The authors consider in detail the methodological (the difficulty of developing adequate KPIs), institutional (interdepartmental disunity, resistance to change), financial and economic (reduction of transfers, instability of the income base) problems that hinder a full-fledged transition to results-based management in the regions. The main conclusion is that in the current macroeconomic realities, BORON ceases to be one of the possible alternatives and becomes an alternative tool for ensuring the sustainability of regions.

**Keywords:** key performance indicators, region, strategic budgeting, results management, cost effectiveness.

Дата поступления статьи в редакцию: 30.11.2025

Дата принятия статьи в печать: 15.01.2026

**Введение**

В современных реалиях, которые характеризуются усилением глобальной нестабильности и внутренних структурных вызовов, управление региональным развитием в Российской Федерации требует пересмотра подходов к формированию и исполнению бюджетов.

Как представляется, сметная модель финансирования, ориентированная, главным образом, на освоение выделенных средств, демонстрирует свою исчерпанность. Она, исторически сфокусирован-

ная на контроле затрат, слабо увязана со стратегическими целями социально-экономического развития территорий и не создает достаточных стимулов для повышения эффективности публичных расходов. Вследствие этого на повестку дня выходит переход к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), также известному как Performance-Based Budgeting. Речь идет об управленческой технологии, с учетом которой предполагается распределение бюджетных ассигнований в непосредственной зависимости от планируемых и достигаемых общественно значимых результатов [3, 11].

Данное исследование посвящено анализу процесса трансформации бюджетной системы на региональном уровне, изучению методологических аспектов увязки финансирования с ключевыми показателями эффективности (КПИ), а также выявлению системных проблем внедрения БОР, оценке его потенциальных положительных эффектов.

### **Цель исследования**

Целью статьи является обоснование рекомендаций по преодолению системных барьеров и оптимизации механизмов внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в региональных бюджетных системах Российской Федерации для повышения их устойчивости и эффективности в условиях дефицита и долговой нагрузки.

### **Материал и методы исследования**

Анализ литературы по теме стратегического бюджетирования сопровождался выделением смысловых групп источников. Первая из них представлена теоретико-методологическими работами, в которых раскрываются принципы и сущность бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), а также его отличие от традиционного постатейного подхода [1, 4, 6, 8]. Так, И.А. Бондаренко и Е.Ф. Линевич [1] рассматривают БОР как инструмент повышения эффективности государственных расходов, Е.А. Зломанова и Е.П. Петрушина [4] акцентируют внимание на переходе от управления затратами к работе над результатами. Вторая категория публикаций объединяет исследования, которые ориентированы на оценку практической реализации и проблем внедрения характеризуемого подхода [3, 5, 7, 11]. А.Я. Запорожан [3] анализирует эффекты от внедрения БОР в России, Н.А. Истомина [5] подводит итоги двадцатилетнего развития концепции, а С.И. Черных [11] рассматривает применение модели в научно-технологической сфере, связывая её с целевым управлением результативностью. Третьей группой источников охватываются прикладные публикации, которые посвящены использованию БОР на уровне региональных, отраслевых бюджетов [2, 9, 10]. Н.В. Воронцова и А.Е. Полянин [2] исследуют роль аудита эффективности, О.А. Федяева [10] демонстрирует потенциал подхода для здравоохранения, а в аналитических обзорах [9] отражено влияние макроэкономической нестабильности.

Авторы особенно активно используют институциональный, функциональный подходы, рассматривая БОР в качестве важнейшего элемента перехода от ресурсного к результативному управлению. Основное противоречие состоит в расхождении между декларативным характером результативного планирования и ограниченностью инструментов измерения конечных эффектов бюджетных программ. Поверхностно освещаются вопросы на предмет интеграции стратегического бюджетирования в цифровые платформы управления регионом, механизмы увязки финансовых индикаторов с социально-экономическими целями.

При раскрытии темы в статье применялись методы сравнения (для оценивания различий между подходами), системно-структурной оценки (в целях выделения компонентов модели БОР), контент-анализа (для синтеза выводов в научных и аналитических публикациях), институционального анализа (при определении роли государственных институтов в переходе к бюджетированию, ориентированному на результат).

### **Результаты исследования**

Значимость рассматриваемого в статье перехода многократно возрастает в контексте текущей экономической ситуации, когда региональные бюджеты испытывают серьезное давление. По данным аналитического агентства «Эксперт РА», по итогам 2024 года бюджеты субъектов РФ были исполнены с агрегированным дефицитом в размере 0,4 трлн рублей, при этом дефицитными оказались бюджеты 50 регионов [9]. В наглядном виде статистическая сводка представлена в таблице 1.

В 2025 году разбалансировка усиливается. В скальвигающихся условиях способность направлять ограниченные ресурсы на те направления, которые дают максимальный эффект, становится определяющим фактором устойчивости и конкурентоспособности региона. По существу, речь идет о смене управленческой парадигмы – от простого финансирования отраслей и учреждений к «покупке» у них конкретных измеримых результатов для граждан.

Таблица 1

**Данные о бюджетах регионов РФ, 2024 г. [9]**

| Наименование субъекта РФ     | Профицит, млрд. руб. | Наименование субъекта РФ        | Дефицит, млрд. руб. |
|------------------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------|
| Московская область           | 72,3                 | Кемеровская область             | 70,6                |
| Донецкая народная республика | 22,5                 | г. Санкт-Петербург              | 52,7                |
| Республика Татарстан         | 16,0                 | Челябинская область             | 48,1                |
| Ленинградская область        | 15,1                 | Нижегородская область           | 45,7                |
| Пермский край                | 13,7                 | Мурманская область              | 33,0                |
| Калининградская область      | 11,2                 | Вологодская область             | 30,7                |
| Рязанская область            | 8,8                  | Ямало-Ненецкий автономный округ | 29,2                |
| Смоленская область           | 8,8                  | Тюменская область               | 29,0                |
| Свердловская область         | 8,1                  | Сахалинская область             | 27,0                |
| Хабаровский край             | 7,8                  | Краснодарский край              | 26,9                |

Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой систему организации бюджетного процесса, в которой планирование, исполнение, контроль неразрывно сопряжены с целями, задачами, функциями государства, реализуемыми через госпрограммы [1-3, 6]. Основная идея БОР заключается в смещении акцента с управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами, которые достигаются с их использованием [4, 8]. Это требует отчётливой формулировки стратегических целевых ориентиров региона, их декомпозиции до уровня конкретных программ и проектов, а также проработки системы показателей для оценивания их достижения.

В качестве ключевых элементов методологии БОР выступают:

- государственные (муниципальные) программы – становятся базовым инструментом реализации стратегии, объединяя в себе цели, задачи, мероприятия, ресурсы, которые требуются для их выполнения;
- ключевые показатели эффективности (KPI). Для каждой программы и ее подпрограмм разрабатывается совокупность индикаторов; они позволяют оценить как непосредственные (количество оказанных услуг), так и конечные общественно значимые результаты (к примеру, снижение уровня смертности от определенных заболеваний, а не просто число пролеченных пациентов).;
- мониторинг – внедряется регулярная процедура сбора и анализа информации о достижении KPI, на основе чего могут приниматься решения о корректировке или перераспределении финансирования [5-7, 10].

Переход к БОР фундаментально меняет логику бюджетного планирования, что наглядно продемонстрировано в таблице 2.

Таблица 2

**Сравнительная характеристика сметного бюджетирования и БОР**

| Параметр                | Сметное бюджетирование                                                          | БОР                                                                             |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Основная цель           | Финансовое обеспечение деятельности учреждений (освоение средств)               | Достижение общественно значимых результатов, стратегических целей               |
| Объект планирования     | Расходы по экономическим статьям (заработная плата, коммунальные услуги и т.д.) | Госпрограммы и проекты, которые направлены на достижение KPI                    |
| Критерий оценки         | Соответствие фактических расходов плановым (кассовое исполнение)                | Степень достижения запланированных показателей результативности (эффективность) |
| Степень ответственности | За целевое использование средств                                                | За достижение конкретных, измеримых результатов                                 |

Источник: составлено авторами.

Невзирая на то, что реформа бюджетного процесса в России была запущена еще в 2004 году, переход на полноценное применение принципов БОР на региональном уровне сталкивается со множеством системных проблем. Эти барьеры целесообразно условно подразделить на несколько групп.

Так, методологические затруднения связаны, в первую очередь, со сложностью разработки адекватной системы KPI. Во многих сферах, особенно в образовании, культуре, социальной политике, измерить конечный общественный эффект весьма непросто, что ведет к подмене реальных результатов формальными показателями. Например, работа учреждения культуры может оцениваться по количеству посетителей, а не по действительному вкладу в культурное развитие населения.

В свою очередь, институциональные барьеры включают в себя как сопротивление изменениям со стороны органов власти, привыкших к сметной логике, так и недостаточную квалификацию кадров для работы в новой системе. В дополнение к указанному, слабая межведомственная координация зачастую приводит к тому, что госпрограммы представляют собой лишь набор разрозненных мероприятий, а не единый комплекс мер по достижению общей цели.

Что касается финансово-экономических проблем, то они обусловлены нестабильностью доходной базы региональных бюджетов и преобладанием краткосрочного планирования. Как показывает анализ «Эксперт РА», в 2024 году доходы регионов выросли на 8,7%, расходы увеличились на 9,5%, что усилило разбалансировку. Ситуация усугубляется сокращением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, которые за год снизились на 6,8%. Одновременно наблюдается падение поступлений по ключевому для многих регионов налогу на прибыль организаций (-4,0%) [9] (табл. 3).

Таблица 3

## Динамика изменения поступлений от налогов в 2024 г. [9]

| № п/п | Налог, взимаемый в связи с применением | Изменение в 2024 г. по отношению к 2023 г., % |
|-------|----------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 1     | УСН                                    | 37,7                                          |
| 2     | НДФЛ                                   | 26,4                                          |
| 3     | Акцизы                                 | 9,5                                           |
| 4     | Налог на имущество организаций         | 8,3                                           |
| 5     | Налог на прибыль организаций           | -4,0                                          |

В таких условиях, когда 50 регионов заканчивают год с дефицитом, а общий госдолг субъектов РФ составляет 3,1 трлн рублей [9] (табл. 4), долгосрочное стратегическое планирование уступает место решению текущих задач по покрытию кассовых разрывов. Как отмечают эксперты, «рост долга наблюдался в 28 регионах. Лидером по этому показателю стала Мурманская область, совокупный долг которой вырос в 2,4 раза в связи с привлечением банковских кредитов – банковские кредиты приросли в 7,8 раза. В семи регионах долг вырос более чем на 20% – Иркутской, Челябинской, Архангельской областях, Камчатском и Алтайском краях, Чеченской Республике» [9].

Таблица 4

## Данные об изменении долга в регионах РФ [9]

| № п/п | Наименование субъекта РФ | 2024 г. к 2023 г., % | № п/п | Наименование субъекта РФ        | 2024 г. к 2023 г., % |
|-------|--------------------------|----------------------|-------|---------------------------------|----------------------|
| 1     | Мурманская область       | в 2,4 раза           | 80    | г. Санкт-Петербург              | -17,2                |
| 2     | Иркутская область        | 51,5                 | 81    | Пензенская область              | -19,4                |
| 3     | Челябинская область      | 45,6                 | 82    | Московская область              | -20,6                |
| 4     | Камчатский край          | 43,8                 | 83    | Тверская область                | -24,7                |
| 5     | Чеченская Республика     | 30,                  | 84    | Республика Марий Эл             | -28,8                |
| 6     | Архангельская область    | 28,4                 | 85    | Калининградская область         | -29,5                |
| 7     | Алтайский край           | 28,1                 | 86    | Ненецкий автономный округ       | -30,1                |
| 8     | Новосибирская область    | 24,8                 | 87    | Карачаево-Черкесская Республика | -31,8                |
| 9     | Ленинградская область    | 18,8                 | 88    | г. Севастополь                  | -33,1                |
| 10    | Республика Башкортостан  | 14,6                 | 89    | Ямало-Ненецкий автономный округ | -41,9                |

Несмотря на все трудности, успешное внедрение БОР способно принести регионам значительные положительные эффекты. В первую очередь, подразумевается повышение прозрачности, подотчетности системы государственного управления. Когда бюджетные расходы увязаны с конкретными, понятными для общества результатами, создаются предпосылки для более конструктивного диалога между властью и гражданами.

Второй важный эффект – рост эффективности бюджетных расходов. В условиях, когда доходы бюджетов растут медленнее расходов (8,7% против 9,5% в 2024 году [9]), БОР создает механизм, который помогает выявлять неэффективные программы, перенаправлять ресурсы на более действенные проекты. Это особенно значимо на фоне ограниченности ресурсной базы и долговой нагрузки, которая хоть и снизилась до 17,8% от ННД [9], но остается значимым фактором для многих субъектов.

Наконец, БОР служит мощным инструментом стратегического управления. Он заставляет органы власти четко формулировать свои приоритеты, выстраивать деятельность в соответствии с ними, нести ответственность не за процесс, а за итоги. В долгосрочной перспективе это положительно образом скажется на переходе от реактивного подхода (реагирования на возникающие проблемы) к проактивному формированию будущего региона.

Из соображений преодоления существующих барьеров и ускорения перехода к полноценной модели стратегического бюджетирования в регионах РФ представляется целесообразным реализовать следующие меры.

Во-первых, необходимо создание цифровых платформ сквозного мониторинга КРІ. Новизна проявляется в формировании единого информационного пространства, которое в режиме реального времени интегрировало бы сведения и инфопотоки из различных ведомственных систем и позволяло бы отслеживать достижение показателей по всем госпрограммам. В итоге разрешится проблема информационного разрыва. Руководства регионов смогут принимать управленческие решения с опорой на объективные данные, а не формальные отчеты.

Во-вторых, для решения методологической проблемы представляется уместным на федеральном или межрегиональном уровнях разработать наборы верифицированных ключевых показателей (так называемые «отраслевые библиотеки» КРІ) для типовых направлений деятельности (образование, здравоохранение, ЖКХ и т.д.). Регионы могли бы задействовать их как базис, подстраивая под свою специфику. Благодаря этому снизятся трудозатраты на разработку КРІ и будут смягчены риски формального подхода.

В-третьих, введение в практику механизма «гибкого» бюджетирования. Жесткие трехлетние бюджеты теряют актуальность. Необходимо внедрить практику ежегодной защиты и корректировки финансирования программ на основе результатов мониторинга КРІ за прошедший год. Это поможет более оперативно реагировать на вызовы, направлять ресурсы туда, где они приносят наибольшую отдачу, используя, в том числе, накопленные резервы.

### **Выводы**

Переход от сметного финансирования к бюджетированию, ориентированному на результат, является не рядовой технической реформой, а фундаментальным сдвигом в философии государственного управления на региональном уровне. Описываемый переход означает отказ от парадигмы «освоения средств» в пользу установки на «достижение результатов», что в корне меняет требования к органам власти, их компетенциям.

Проведенный анализ показал, что, невзирая на более чем десятилетнюю историю реформы, ее внедрение в российских регионах сталкивается со значительными трудностями методологического, институционального, финансового характера. Сложности с разработкой адекватных КРІ, межведомственная разобщенность в сочетании с нестабильностью доходной базы бюджетов выступают серьезными сдерживающими факторами. Впрочем, именно эти финансовые ограничения и делают внедрение БОР безальтернативным в долгосрочной перспективе, поскольку потенциальные выгоды (имеются в виду повышение эффективности расходов, усиление стратегической направленности управления) становятся критически значимыми для выживания и развития регионов.

Сформулированные в статье авторские рекомендации, включающие создание цифровых платформ мониторинга, разработку отраслевых библиотек КРІ, интеграцию в практическую плоскость гибких бюджетных механизмов, нацелены на преодоление ключевых барьеров; они должны поспособствовать ускорению этого сложного трансформационного процесса. По-видимому, успех на данном пути будет зависеть не столько от формального утверждения новых регламентов, сколько от наличия политической воли у руководства и последовательной, системной работы по выстраиванию новой управленческой культуры, в центре которой — не чиновник или учреждение, а гражданин, качество его жизни.

### **Литература**

1. Бондаренко И.А., Линкевич Е.Ф. Эффективность бюджетных расходов или бюджетирование, ориентированное на результат // Естественно-гуманитарные исследования. 2024. № 6 (56). С. 787-790. EDN: RRRCYT.
2. Воронцова Н.В., Полянин А.Е. Аудит эффективности в условиях бюджетирования, ориентированного на результат // Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. 2023. № 3. С. 27-37. EDN: JJKMBY.
3. Запорожан А.Я. Бюджетирование, ориентированное на результат: итоги реализации // Экономика и управление народным хозяйством. 2021. № 16 (18). С. 48-57. EDN: NIIIJZ.

4. Зломанова Е.А., Петрушина Е.П. Подходы к бюджетированию, ориентированному на результат // Бизнес-образование в экономике знаний. 2022. № 2 (22). С. 31-34. EDN: ZFEYOL.
5. Истомина Н.А. 20-летие бюджетирования, ориентированного на результаты // Финансы. 2024. № 4. С. 22-26. EDN: ZZBVSH.
6. Кондратова С.В., Симонян А.Г. Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР): современный подход к управлению финансовыми ресурсами // Горизонты экономики. 2025. № 2 (89). С. 139-145. EDN: OUPGQA.
7. Меликсетян С.Н. Национальные проекты Российской Федерации как инструмент бюджетирования, ориентированного на результат // Заметки ученого. 2020. № 6. С. 120-123. EDN: MGJAUX.
8. Носкова Н.Ю. Особенности бюджетирования, ориентированного на результат (на основе сравнительного анализа с постатейным методом) // Наука и инновации – современные концепции: Сборник научных статей по итогам работы Международного научного форума. М., 2021. С. 25-31. EDN: VLSDGF.
9. Тирских Т. Региональные бюджеты и экономика в условиях нестабильности: итоги 2024 года. [Электронный ресурс]. URL: [https://raexpert.ru/researches/regions/regional\\_budgets\\_2024/](https://raexpert.ru/researches/regions/regional_budgets_2024/) (дата обращения: 06.11.2025).
10. Федяева О.А. Совершенствование управления государственными расходами на здравоохранение посредством активного внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Аудит и финансовый анализ. 2020. № 5. С. 176-179. DOI: 10.38097/afa.2020.82.98.026 EDN: ROJDOT.
11. Черных С.И. Бюджетирование, ориентированное на результат, как инструмент государственного управления (на примере научно-технологической сферы) // Инновации. 2022. № 1 (279). С. 88-93. DOI: 10.26310/2071-3010.2022.279.1.011 EDN: UARYBX.