

Методика ранжирования и группировки расходов бюджета для оценки степени их приоритетности

Владимир Викторович Климанов

E-mail: klimanov@ranepa.ru, ORCID: 0000-0003-2245-8605

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Александра Геннадьевна Игорева

E-mail: igoreva-ag@ranepa.ru, ORCID: 0009-0007-8224-1375

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Вита Александровна Яговкина

E-mail: yagovkina-va@ranepa.ru, ORCID: 0000-0001-5448-9508

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация

В статье рассматривается острая и системная проблема отсутствия единого, прозрачного и воспроизводимого подхода к определению приоритетов бюджетных расходов в Российской Федерации, несмотря на формальное наличие развитой архитектуры стратегического и программно-целевого планирования. Критически проанализированы действующие инструменты распределения бюджетных средств, включая государственные программы, национальные и федеральные проекты, инициативы социально-экономического развития и сохранившиеся федеральные целевые программы. Выявлены ключевые недостатки этих механизмов: слабая увязка с документами стратегического планирования, преобладание текущих расходов над проектными, фрагментарность управления, а также значительные суммы зарезервированных ассигнований, искажающих реальную картину приоритетов. Особое внимание уделено ограничениям существующих методов оценки эффективности программ, не позволяющих однозначно выявить степень стратегической значимости конкретных расходов.

На основе проведенного анализа предлагается оригинальная методика ранжирования и группировки расходов федерального бюджета, ориентированная на практическое применение на этапе составления проекта бюджета. Методика основана на комплексной оценке каждого вида расходов по трем взаимодополняющим критериям: ценности, реализуемости и исполнимости. Дополнительно учитывается финансовый потенциал, измеряемый долей расходов в общем бюджете ведомства, что позволяет избежать завышенной оценки мелких, но формально «приоритетных» статей.

Подчеркивается необходимость системного внедрения подхода «нулевого бюджетирования», повышения прозрачности процедур оценки расходов и перехода от инерционного бюджетирования к управляемому, ориентированному на результат и стратегически согласованному распределению ресурсов. Предложенная методика оценки и ранжирования расходов может стать основой для повышения эффективности бюджетной политики, усиления ответственности ведомств и достижения национальных целей развития в условиях жестких бюджетных ограничений.

Ключевые слова: приоритизация бюджетных расходов, стратегическое планирование, государственные программы, национальные проекты, «нулевое бюджетирование»

JEL: H50, H61, H43

Финансирование: статья подготовлена по результатам исследования, выполненного в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Климанов В. В., Игорева А. Г., Яговкина В. А. Методика ранжирования и группировки расходов бюджета для оценки степени их приоритетности // Финансовый журнал. 2026. Т. 18. № 2. С. 8–28. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2026-2-8-28>.

© Климанов В. В., Игорева А. Г., Яговкина В. А., 2026

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2026-2-8-28>

A Methodology for Ranking and Grouping Budget Expenditures for Assessing Their Degree of Priority

Vladimir V. Klimanov¹, Aleksandra G. Igoreva², Vita A. Yagovkina³

¹⁻³ RANEPА, Moscow, Russian Federation

¹ klimanov@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2245-8605>

² igoreva-ag@ranepa.ru, <https://orcid.org/0009-0007-8224-1375>

³ yagovkina-va@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5448-9508>

Abstract

The article examines the acute and systemic problem of the lack of a unified, transparent, and reproducible approach to prioritizing budget expenditures in the Russian Federation, despite the formal existence of a well-developed architecture of strategic and program-oriented planning. A critical analysis of the existing instruments for allocating budget funds is carried out, including state programs, national and federal projects, socio-economic development initiatives, and preserved federal targeted programs. The key drawbacks of these mechanisms have been identified: weak alignment with strategic planning documents, the predominance of current expenditures over project expenditures, fragmented management, as well as a significant amount of reserved allocations that distort the real picture of priorities. Particular attention is paid to the limitations of existing methods for evaluating the effectiveness of programs, which do not allow us to assess the degree of strategic importance of specific expenditures.

Based on the analysis, an original methodology for ranking and grouping federal budget expenditures is proposed, focused on practical application at the stage of budget drafting. The methodology is based on a comprehensive assessment of each type of expenditure based on three complementary criteria: value, feasibility, and feasibility. Additionally, the financial potential is taken into account – the share of expenditures in the total budget of the department, which avoids overestimating small but formally “priority” items.

The need for a systematic implementation of the “zero-based budgeting” approach, increased transparency of cost assessment procedures, and a transition from inertial budgeting to a managed, results-oriented, and strategically coordinated allocation of resources is emphasized. The proposed methodology can become the basis for improving the effectiveness of budget policy, strengthening the responsibility of agencies, and achieving national development goals in the face of severe budget constraints.

Keywords: prioritization of budget expenditures, strategic planning, government programs, national projects, zero-based budgeting

JEL: H50, H61, H43

Funding: The article is based on the results of a study carried out within the framework of the RANEPА state assignment.

For citation: Klimanov V.V., Igoreva A.G., Yagovkina V.A. (2026). A Methodology for Ranking and Grouping Budget Expenditures for Assessing Their Degree of Priority. *Financial Journal*, 18 (2), 8–28 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2026-2-8-28>.

© Klimanov V.V., Igoreva A.G., Yagovkina V.A., 2026

ВВЕДЕНИЕ

Установленные бюджетным законодательством Российской Федерации процедуры составления проекта федерального бюджета (и внесения изменений в него) не предусматривают порядка приоритетного планирования бюджетных ассигнований на реализацию отдельных направлений социально-экономического развития. Планирование бюджетных ассигнований осуществляется исходя из необходимости исполнения в первую очередь социальных обязательств, включая публичные нормативно установленные, обязательств по оплате труда, обслуживанию государственного долга, действующих государственных контрактов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг и т. п.

При исполнении федерального бюджета основная задача состоит в освоении выделяемых средств и достижении запланированных результатов. Для этого в бюджетном законодательстве предусмотрены меры, позволяющие оперативно реагировать на необходимость перераспределения бюджетных ассигнований для обеспечения кассового исполнения бюджета, а также установлены требования к своевременному проведению мероприятий, на реализацию которых выделены средства.

Однако в условиях ограниченных бюджетных ресурсов перед государством встает задача эффективного распределения средств с учетом стратегических приоритетов и достижения целевых показателей.

Выстроенная в нашей стране система стратегического планирования, согласно Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ), предполагает, что стратегические приоритеты социально-экономического развития устанавливаются в документах стратегического планирования. Большая часть таких документов содержит верхнеуровневые целевые показатели, достижение которых запланировано на долгосрочный период и которые периодически пересматриваются для актуализации направлений развития и значений показателей.

Государственная программа одновременно содержит перечень приоритетных задач и показатели финансирования на весь период реализации, то есть в явном виде связывает стратегические цели с конкретными суммами бюджетных ассигнований. Это позволяет рассматривать государственные программы как потенциальную основу для группировки расходов и последующей оценки степени их приоритетности.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Проблема оценки приоритетности бюджетных расходов в условиях ограниченных ресурсов активно исследуется как в российской, так и в зарубежной научной литературе. Классической основой для анализа государственных финансов остается работа [Musgrave, 1959], заложившая теоретические предпосылки для разграничения функций государства и обоснования целесообразности дифференциации расходов по степени общественной значимости.

¹ При подготовке статьи использовалась СПС «КонсультантПлюс».

В российском контексте в цикле публикаций [Лавров, 2019] автор подчеркивает необходимость «оптимальной децентрализации» бюджетной системы и создания гибких механизмов распределения ресурсов между уровнями власти. Особое внимание уделяется связи бюджетной политики с достижением национальных целей развития в статье [Лавров, Соляникова и др., 2024]: авторы предлагают использовать инструмент «социального заказа» как основу для выявления приоритетных направлений социальных расходов.

Системный подход к оценке приоритетности расходов развивается в работах В. В. Климанова и его соавторов. Так, в статье [Климанов, Будаева и др., 2017] анализируется практика стратегического планирования в регионах России и указывается на слабую увязку бюджетных параметров с заявленными приоритетами. В более поздней работе [Климанов, Михайлова, 2024] показывается, как крупные города адаптируют бюджетную политику к глобальным вызовам, в том числе за счет перераспределения приоритетов.

Методологические аспекты оценки эффективности бюджетных программ рассматриваются в исследовании [Одинг, Савулькин и др., 2016], авторы которого анализируют реализацию государственных программ через призму бюджетного федерализма и подчеркивают роль межбюджетного взаимодействия в формировании приоритетов. Аналогичные положения содержатся в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов на 2019–2024 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р.

Зарубежный опыт приоритизации расходов широко представлен в исследованиях по *бюджетированию на основе приоритетов*. Авторы работ [Fabian, Johnson et al., 2011; Fabian, 2024] демонстрируют, как муниципалитеты США применяют балльную систему оценки программ на основе таких критериев, как их общественная ценность, зависимость населения от услуги и ее стоимость. В статье [Mitchell, 2022] подтверждается, что бюджетирование на основе приоритетов способствует прозрачности и перераспределению средств в пользу стратегически важных направлений.

В российских регионах аналогичные подходы находят отражение в таких работах, как [Левина, 2012], в которой вводятся понятия «фактических» и «заявленных» приоритетов, и [Истомина, Летов, 2024], в которой анализируется управление приоритетами в условиях внешних ограничений. Авторы статьи [Барбашова, Комарницкая, 2021] систематизируют мировой опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования, включая механизмы приоритизации в условиях неопределенности.

Для количественной оценки приоритетности расходов все чаще используются статистические инструменты, а также электронные базы данных. В исследованиях [Золотарева, Соколов, 2018; Жихаревич, 2024] авторы подчеркивают важность качества стратегических документов как основы для корректного выявления приоритетов. В статье [Арлашкин, Дерюгин и др., 2015] предлагаются методики долгосрочного бюджетного прогнозирования, учитывающие сценарные подходы и чувствительность к шокам.

Современная литература содержит широкий инструментарий для разработки методик ранжирования бюджетных расходов — от классических теорий до цифровых решений. Однако сохраняется потребность в адаптации этих подходов к российской бюджетной системе, особенно на региональном уровне, где требуется сочетание нормативной строгости, экономической логики и стратегической гибкости.

ИНСТРУМЕНТЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИХ ОГРАНИЧЕНИЯ

Анализ государственных программ показал, что в некоторых из них цели программы не в полной мере соответствуют целям и задачам документов стратегического планирования. Еще одной особенностью управления государственными программами является исключение из финансового обеспечения реализации отраслевой государственной программы средств на финансирование деятельности центральных аппаратов

тех федеральных органов исполнительной власти, которые являются ответственными исполнителями нескольких государственных программ.

В непрограммной части федерального бюджета отражаются и зарезервированные средства, которые впоследствии распределяются по государственным программам, что приводит к искажению размеров финансового обеспечения государственных программ.

Как отмечала Счетная палата Российской Федерации (далее — Счетная палата) в заключении на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»², сумма зарезервированных бюджетных ассигнований в рамках государственных программ в 2025 г. составляла 664,1 млрд руб., в 2026 г. — 922,9 млрд руб., в 2027 г. — 976,2 млрд руб. В рамках последующего контроля за исполнением федерального бюджета за 2023 г. Счетная палата отмечала³, что более половины неисполненных бюджетных ассигнований на государственные программы составили зарезервированные средства.

Кроме того, существуют и непрограммные расходы, которые связаны с финансированием деятельности таких органов, как Федеральное Собрание, Следственный комитет, Счетная палата, Главное управление специальных программ, Управление делами Президента Российской Федерации, ФСО, СВР, а также органов судебной системы. Следовательно, приоритизация расходов для достижения объявленных приоритетов, включая национальные цели, только в рамках государственных программ будет неправомерной.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММ И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРИОРИТИЗАЦИИ

В системе управления программами предусматривается ранжирование государственных программ по итогам мониторинга и оценки их эффективности. Правила составления соответствующего сводного годового доклада утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15.05.2023 № 752 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации». В частности, программа не может быть отнесена к категории высокоэффективной, если общая оценка эффективности ее реализации составляет менее 91%, к категории низкоэффективной — если более 76%. Государственная программа признается эффективной, если ее интегральная оценка попала в категории «высокая» и «выше среднего уровня», недостаточно эффективной — в категорию «ниже среднего уровня», неэффективной — в категорию «низкая». Интегральная оценка строится на основе оценок динамики роста значений показателей и качества финансового управления, для которых используются специальные методики.

Даже такое распределение программ по степени эффективности не позволяет напрямую утверждать, что расходы на программы, признанные «эффективными», являются приоритетными, а на «неэффективные» программы — второстепенными. Отчасти это связано с недостаточно совершенной системой оценки государственных программ.

В результате оценки Счетной палатой⁴ исполнения программ за 2024 г. по ресурсам и результатам оценка «высокий уровень» была присвоена восьми программам (16% их

² Счетная палата Российской Федерации. Заключение на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов». URL: <https://ach.gov.ru/audit/project-2025>.

³ Счетная палата Российской Федерации. Заключение по результатам контрольного мероприятия «Контроль за исполнением федерального бюджета за 2023 год». URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2023>.

⁴ Счетная палата Российской Федерации. Заключение по результатам контрольного мероприятия «Контроль за исполнением федерального бюджета за 2024 год». URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/401/ff0b9feesrrb708eg0t4tifqmq7fzhe7/Zaklyuchenie_ob_ispolnenii_FB_2024_20250625.pdf.

общего числа), «уровень выше среднего» — 28 (56%), «средний уровень» — 14 программам (28%). При оценке формирования и использования системы показателей оценка «высокий уровень» была присвоена семи программам (14%), «уровень выше среднего» — 10 (20%), «средний уровень» — 27 (54%), «уровень ниже среднего» — четырем (8%), «низкий уровень» — двум программам (4%).

Как показала практика, вопросы достоверности результатов оценки эффективности реализации государственных программ и обоснованности присвоения им той или иной категории эффективности являются дискуссионными, а рейтинг программ не может однозначно выявить приоритетность финансового обеспечения.

ИНИЦИАТИВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

В последнее время произошел отказ от фронтальной стратегии на долгосрочный период. Взамен был сформирован набор взаимоувязанных отраслевых и функциональных стратегических направлений в формате инициатив социально-экономического развития. Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 06.10.2021 № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» запланирована их реализация до 2030 г. Инициативы социально-экономического развития охватывают такие сферы, как строительство, экология, цифровая трансформация, социальная сфера, а также отдельные направления, такие как «технологический рывок» и «государство для граждан». Предполагалось, что такие инициативы должны служить драйверами изменений, оказывать значимый системный эффект, приводить к измеряемым результатам и носить межведомственный характер. Однако в 2025 г. количество инициатив резко сократилось. Если в 2021 г. было разработано 42 инициативы, в 2025 г. реализованы 23, а в проекте федерального бюджета на 2026–2028 гг. выделены средства только на 10 инициатив.

В 2026 г. 10 инициатив реализуются в составе девяти государственных программ (программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» включает две инициативы) в статусе федеральных проектов, кроме одной инициативы, которая формально федеральным проектом не является (табл. 1).

Таблица 1

Инициативы социально-экономического развития в составе государственных программ в 2026 г.

Федеральный проект (инициатива социально-экономического развития)	Государственная программа	Доля расходов в общем объеме расходов на программу
Федеральный проект «Санитарный щит страны — безопасность для здоровья (предупреждение, выявление, реагирование)»	Развитие здравоохранения	0,8
Федеральный проект «Профессионалитет»	Развитие образования	5,0
Федеральный проект «Социальное казначейство»	Социальная поддержка граждан	0,02
Федеральный проект «Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)»	Развитие физической культуры и спорта	11,1
Федеральный проект «Низкоуглеродное развитие»	Экономическое развитие и инновационная экономика	0,1
Федеральный проект «Государство для людей»	Экономическое развитие и инновационная экономика	0,5
Государственная поддержка АО «Российский экспортный центр» в целях создания на базе его цифровой платформы сервисов цифровой экосистемы «Одно окно» в рамках инициативы социально-экономического развития «Цифровая экосистема “Одно окно” экспортера»	Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	0,2

Федеральный проект (инициатива социально-экономического развития)	Государственная программа	Доля расходов в общем объеме расходов на программу
Федеральный проект «Геология: возрождение легенды»	Воспроизводство и использование природных ресурсов	20,8
Федеральный проект «Чистая энергетика»	Развитие энергетики	5,8
Федеральный проект «Национальная система пространственных данных»	Национальная система пространственных данных	49,3

Источник: составлено авторами по данным реестра расходных обязательств на 2026 г. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026181-8>.

Инициативы различаются не только по статусу, но и по количеству бюджетных средств, выделяемых на их реализацию. В 2026 г. доля бюджетных ассигнований федерального бюджета на инициативу в общей сумме средств, выделенных на реализацию государственной программы, в состав которой входит инициатива, варьируется от 0,02% (федеральный проект «Социальное казначейство») до 49,3% (федеральный проект «Национальная система пространственных данных»).

Различаются инициативы и по составу мероприятий, на которые тратятся те или иные виды бюджетных расходов (табл. 2). Так, в рамках почти всех инициатив осуществляются закупки товаров, работ, услуг и предоставляются субсидии автономным и бюджетным учреждениям на выполнение государственных заданий и на иные цели, а расходы на социальное обеспечение граждан предусмотрены только в инициативе «Профессионалитет».

Таблица 2

**Виды расходов федеральных проектов
(инициатив социально-экономического развития)**

Виды расходов	Наименования федеральных проектов (инициатив социально-экономического развития)
Расходы на выплаты персоналу	«Санитарный щит страны — безопасность для здоровья (предупреждение, выявление, реагирование)», «Социальное казначейство»
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд	«Санитарный щит страны — безопасность для здоровья (предупреждение, выявление, реагирование)», «Социальное казначейство», «Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)», «Национальная система пространственных данных», «Низкоуглеродное развитие», «Геология: возрождение легенды», «Государство для людей»
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	«Санитарный щит страны — безопасность для здоровья (предупреждение, выявление, реагирование)»
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	«Профессионалитет»
Межбюджетные трансферты бюджетам регионов	«Профессионалитет», «Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)», «Национальная система пространственных данных», «Чистая энергетика»
Субсидии бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	«Санитарный щит страны — безопасность для здоровья (предупреждение, выявление, реагирование)», «Профессионалитет», «Национальная система пространственных данных», «Низкоуглеродное развитие», «Геология: возрождение легенды», «Государство для людей»
Субсидии юридическим лицам (кроме учреждений и некоммерческих организаций)	«Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)», «Национальная система пространственных данных», «Чистая энергетика»
Платежи в международные организации	«Санитарный щит страны — безопасность для здоровья (предупреждение, выявление, реагирование)»

Источник: составлено авторами по данным реестра расходных обязательств на 2026 г. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026181-8>.

Анализ инициатив социально-экономического развития показывает отсутствие выстроенной системы управления инициативами, которая должна включать правила разработки, мониторинг и контроль за достижением результатов. Она также должна предусматривать большую дифференциацию в масштабах задач и ресурсоемкости.

Приоритеты в настоящее время определяются национальными целями развития, которые поставлены в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (далее — Указ № 309) и для достижения которых разработаны национальные проекты. Следует отметить, что Указом № 309 установлен перечень национальных проектов без учета блока проектов по обеспечению технологического лидерства.

В настоящее время в федеральном бюджете выделяются средства на реализацию девяти национальных проектов технологического суверенитета, которым присвоены соответствующие коды бюджетной классификации: «Средства производства и автоматизации» (А), «Новые материалы и химия» (Н), «Промышленное обеспечение транспортной мобильности» (В), «Новые технологии сбережения здоровья» (С), «Технологическое обеспечение продовольственной безопасности» (Е), «Беспилотные авиационные системы» (У), «Развитие космической деятельности Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (К), «Новые атомные и энергетические технологии» (Р), «Технологическое обеспечение биоэкономики» (Б).

Для достижения национальных целей с самого начала был выбран такой инструмент, как проект, и, следовательно, в систему бюджетного финансирования, помимо прочего, был заложен проектный принцип управления. Каждый национальный проект имеет свои целевые показатели и задачи, в федеральном бюджете выделяются средства на его реализацию. В рамках каждого национального проекта действуют федеральные проекты, которым также присвоены соответствующие коды бюджетной классификации. Федеральные проекты включены в систему управления государственными программами и являются одним из структурных элементов программы.

Таким образом, в структуре программы создается группировка мероприятий и, следовательно, расходов федерального бюджета на основании их временной оценки, так как проекты характеризуются ограниченностью во времени, а процессные мероприятия имеют длительный характер (бессрочный).

В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» в рамках развития института государственных программ для совершенствования их структуры были уточнены критерии отнесения направлений деятельности и бюджетных расходов на их осуществление к проектной и процессной частям программ.

Из 49 государственных программ только 18 имеют в своем составе ведомственные проекты с определенным финансовым обеспечением за счет средств федерального бюджета. Средства выделяются на реализацию 64 ведомственных проектов. Наибольшее их количество реализуется в рамках государственных программ Минфина России («Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», 11 проектов, или 17% общего числа ведомственных проектов) и Минобрнауки России («Научно-технологическое развитие Российской Федерации», 10 проектов, или 16%).

Анализ задач, на решение которых направлены ведомственные проекты, показывает, что большая их часть связана с развитием инфраструктуры ведомства, укреплением материально-технической базы, в том числе подведомственных учреждений, научным обеспечением, строительством и реконструкцией объектов.

Статусом ведомственных проектов наделяются ведомственные программы цифровой трансформации, которые должны быть в обязательном порядке разработаны для всех ведомств в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации

от 10.10.2020 № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами». К их числу относятся, например, такие ведомственные проекты, как «Ведомственная программа цифровой трансформации Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии», «Реализация проектов ведомственной программы цифровой трансформации Федерального казначейства», «Реализация проектов ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной налоговой службы» и т. п. Эти программы состоят из мероприятий по информатизации, направленных на выполнение задач по созданию, развитию, эксплуатации информационных систем и нормативно-правовому обеспечению указанных процессов.

Наибольшую долю в бюджетных ассигнованиях, выделенных на реализацию соответствующей государственной программы, имеет ведомственный проект «Организация федеральных референс-центров для мониторинга биологических рисков» в составе программы «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» — его доля составляет 45%. В соответствии с ним предоставляются субсидии бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям.

Значительную долю в бюджетных ассигнованиях, выделенных на реализацию соответствующей государственной программы, имеет ведомственный проект «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов мелиоративного комплекса государственной собственности Российской Федерации» в составе программы «Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации», доля которого составляет 23,4%. Следующее место по этому показателю занимает ведомственный проект «Укрепление материально-технической базы организаций, находящихся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, с учетом их функций в области обеспечения химической и биологической безопасности» в составе программы «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» — 21% ассигнований.

Ведомства, в зависимости от уровня внедрения в их деятельность проектного управления, разрабатывают ведомственные проекты, различающиеся как по направленности, так и по масштабу. Такое разнообразие подходов не позволяет применить унифицированные приемы для ранжирования всех ведомственных проектов на предмет приоритетности решаемых в их составе задач.

Анализ государственных программ показал отсутствие сбалансированности между проектными и процессными частями в структуре программ. Это касается как состава мероприятий, так и выделяемых сумм бюджетных средств. Кроме того, до сих пор в системе управления сохраняется такой инструмент, как федеральные целевые программы. В 2025 г. была предусмотрена реализация шести федеральных целевых программ. В федеральном бюджете на 2026 г. выделены средства на реализацию трех федеральных целевых программ, включенных в структуру государственных программ.

Еще в 2014 г. Федеральным законом № 172-ФЗ было установлено, что ранее принятые федеральные целевые программы реализуются до окончания срока их действия. При этом федеральные целевые программы в качестве инструмента управления бюджетными расходами в бюджетном законодательстве отсутствуют. Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2024 № 843 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2015 года № 570» принято решение о продлении до 2030 г. ФЦП «Развитие Республики Карелия на период до 2030 года», которая реализуется в составе непрограммной части бюджета. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2025 № 1240 продлило до 2035 г. ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2035 годы)».

В итоге в структуру государственных программ могут входить различные элементы, а именно:

- федеральные проекты, направленные на достижение национальных целей;
- федеральные проекты в виде инициатив социально-экономического развития;
- ведомственные проекты;
- ведомственные проекты в виде программ цифровой трансформации;
- комплексы процессных мероприятий;
- федеральные целевые программы.

Эти особенности структуры государственных программ, с одной стороны, продиктованы стремлением охватить всю деятельность ведомств и увязать конкретные результаты с соответствующими расходами федерального бюджета, а с другой — требуют применения различных критериев при сопоставлении и оценке финансового обеспечения мероприятий с целью выявления степени значимости того или иного расхода.

ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДИКА РАНЖИРОВАНИЯ РАСХОДОВ

Целесообразно рассмотреть порядок установления приоритетов бюджетной политики в краткосрочном периоде в документах, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета.

Согласно бюджетному законодательству, при составлении и внесении в Госдуму проекта федерального бюджета Правительство Российской Федерации представляет разработанные Минфином России основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на трехлетний период.

В последние годы Минфин России применяет новые механизмы ревизии базовых бюджетных ассигнований: «нулевое бюджетирование» (zero-based budgeting), то есть метод планирования, при котором бюджет составляется «с нуля» на каждый период, не учитывая прошлые расходы, и проведение обзоров бюджетных расходов.

Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026–2028 гг., для дополнительной оценки обоснованности и повышения качества планирования бюджетных ассигнований с учетом актуальных целей и задач социально-экономического развития в соответствии с регламентом применения «нулевого бюджетирования» при подготовке проекта федерального бюджета этот метод использован при расчете предельных базовых бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ и непрограммных направлений деятельности. То, что указанный регламент отсутствует в открытом доступе, вносит неопределенность в бюджетный процесс, а отсутствие предварительной информации о направлениях, подлежащих «обнулению», существенно снижает качество подготовки обоснований расходов. При этом на 2026–2028 гг. запланировано дальнейшее расширение практики применения «нулевого бюджетирования» в отношении широкого перечня направлений расходования бюджетных средств в соответствии с утвержденным регламентом.

В отличие от «нулевого бюджетирования», проведение обзоров бюджетных расходов регулируется нормативно, по крайней мере частично. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26.08.2014 № 855 «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов», комиссия, о которой идет речь в постановлении, для реализации возложенных на нее задач на регулярной основе организует анализ расходов бюджета в соответствии с регламентом проведения обзоров, а также рассматривает предложения об оптимизации расходов бюджета на основе проведенных обзоров бюджетных расходов. Регламент утверждается председателем комиссии.

Как и в случае «нулевого бюджетирования», в открытом доступе отсутствуют регламент проведения обзоров бюджетных расходов и результаты обзоров, проведенных начиная

с 2020 г. Такая организация работы снижает прозрачность бюджетного процесса, лишает его участников информации о выявленных недостатках, неэффективных расходах, о предлагаемых изменениях в подходах к планированию и использованию ассигнований для достижения результатов.

Есть основания предполагать, что результаты применения «нулевого бюджетирования» и проведения обзоров бюджетных расходов находят свое применение при составлении федерального бюджета на этапе подготовки расчета базовых бюджетных ассигнований. Ежегодно при составлении проекта федерального бюджета Минфин России рассчитывает предельные базовые бюджетные ассигнования на основе сумм ассигнований на очередной год и на первый год планового периода, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год и плановый период. Для второго года планового периода предельные базовые ассигнования рассчитываются исходя из абсолютных показателей, утвержденных бюджетным прогнозом. При этом утвержденные и законом, и бюджетным прогнозом суммы расходов подлежат корректировке с учетом изменений, внесенных в федеральный закон о федеральном бюджете, в сводную бюджетную роспись в текущем году с учетом сроков реализации мероприятий.

Если предельный объем бюджетных ассигнований превышает возможности доходной части бюджета, для достижения сбалансированности бюджета Минфин России, как правило, применяет метод сплошного сокращения планируемых расходов в разрезе государственных программ. При этом составляется перечень нормативно-обусловленных расходов, которые не подлежат сокращению. Так, согласно методике расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на 2023–2025 гг.⁵, при расчете ассигнований учтено недоведение бюджетных ассигнований, за исключением нормативно-обусловленных расходов. К последним отнесены публичные нормативные обязательства, оплата труда и денежное довольствие военнослужащих, содержание судебной системы, исполнение судебных актов, государственных гарантий, уплата налогов и сборов, межбюджетных трансфертов государственным внебюджетным фондам, дотации и субвенции бюджетам субъектов РФ, резервные фонды Президента и Правительства Российской Федерации, обслуживание государственного долга. В приложении к методике приведены величины не доведенных до главных распорядителей средств федерального бюджета бюджетных ассигнований на государственные программы в целом без детализации по кодам классификации бюджета, что снижает прозрачность расчета.

В бюджетном законодательстве отсутствует определение нормативно-обусловленных расходов. Это делает возможным допущение, что к нормативно-обусловленным расходам в разные периоды могут быть отнесены расходы, направленные на достижение приоритетных задач данного периода. Установление перечня расходов, не подлежащих сокращению, показывает, что расчет и корректировка проводится Минфином России для расходов, каждому из которых соответствует свой код бюджетной классификации. В дальнейшем главные распорядители средств федерального бюджета готовят свои предложения по распределению базовых бюджетных ассигнований также отдельно по каждому расходу.

Предлагаемая методика ранжирования и группировки расходов федерального бюджета для оценки степени их приоритетности призвана установить порядок оценки расходов

⁵ Методика расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=136702-metodika_rascheta_predelnykh_bazovykh_byudzhetnykh_assignovanii_federalnogo_byudzheta_po_gosudarstvennym_programmam_rossiiskoi_federatsii_i_neprogrammnyam_napravleniyam_deyatelnosti_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov&ysclid=mh4o0pk6v7769977561.

федерального бюджета при составлении проекта федерального бюджета с целью ранжирования расходов.

Оценка расходов федерального бюджета проводится по каждому расходу, сгруппированному по содержанию (по кодам группы видов расходов) согласно табл. 3. Для каждого главного распорядителя средств федерального бюджета должен быть сформирован свой перечень расходов в зависимости от состава расходов, выделенных ведомству в федеральном бюджете. Коды группы видов расходов бюджетной классификации отражаются либо кодом подгруппы, либо кодом элемента видов расходов.

Таблица 3

Примерный перечень расходов, подлежащих оценке

Наименование группировки	Наименование расхода – направление бюджетных ассигнований	Коды группы видов расходов
Оплата труда, довольствие	Фонд оплаты труда и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации	111, 119, 121, 129
	Денежное довольствие военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания	131, 139
	Иные выплаты, за исключением фонда оплаты труда	112, 113, 122, 123, 133, 134
Закупки	Закупка товаров, работ и услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий	242, 246
	Оплата договоров на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ	241
	Закупка энергетических ресурсов	247
	Закупка товаров, работ и услуг	244, 245, 248
	Закупка товаров, работ и услуг в целях капитального ремонта имущества	243
	Закупка и ремонт вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества	Подгруппа 210
	Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения топливом и горюче-смазочными материалами, продовольственным и вещевого обеспечения органов в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны	Подгруппа 220
	Закупка товаров, работ и услуг в целях формирования государственного материального резерва	Подгруппа 230
Социальное обеспечение	Социальное обеспечение и иные выплаты населению в части публичных обязательств Российской Федерации	321–324
	Премии и гранты по виду расходов группы 300	350
	Осуществление иных выплат населению, не отнесенных к иным элементам видов расходов группы 300	360
Бюджетные инвестиции	Бюджетные инвестиции на приобретение объектов недвижимого имущества	411, 412
	Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства	413, 414
	Бюджетные инвестиции юридическим лицам в объекты капитального строительства	451, 453, 454
	Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, за исключением бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства	452
Приобретение недвижимости	Приобретение объектов недвижимого имущества бюджетными и автономными учреждениями	406
	Предоставление субсидий на приобретение объектов недвижимого имущества в собственность бюджетным учреждениям	461
	Предоставление субсидий на приобретение объектов недвижимого имущества в собственность автономным учреждениям	462
Капитальные вложения	Предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства собственности бюджетным учреждениям	464
	Предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства собственности автономным учреждениям	465
	Предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства собственности государственным унитарным предприятиям	466

Наименование группировки	Наименование расхода — направление бюджетных ассигнований	Коды группы видов расходов
Межбюджетные трансферты регионам	Предоставление иных дотаций	512
	Предоставление субсидий бюджетам бюджетной системы Российской Федерации на софинансирование капитальных вложений в объекты собственности	522
	Предоставление субсидий бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субсидий по коду 522)	521
	Предоставление консолидированной субсидии	523
	Предоставление единой субсидии	524
	Предоставление субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	530
	Предоставление иных межбюджетных трансфертов	540
Субсидии бюджетным учреждениям	Предоставление субсидий бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание услуг (выполнение работ)	611
	Предоставление субсидий бюджетным учреждениям на иные цели	612
	Предоставление грантов в форме субсидии бюджетным учреждениям	613
	Предоставление субсидий бюджетным учреждениям в рамках исполнения социального заказа	614
Субсидии автономным учреждениям	Предоставление субсидий автономным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание услуг (выполнение работ)	621
	Предоставление субсидий автономным учреждениям на иные цели	622
	Предоставление грантов в форме субсидии автономным учреждениям	623
Субсидии некоммерческим организациям	Предоставление субсидий иным некоммерческим организациям на возмещение недополученных доходов и (или) возмещение фактически понесенных затрат	631
	Предоставление субсидий (грантов в форме субсидий), подлежащих казначейскому сопровождению	632
	Предоставление субсидий (грантов в форме субсидий), не подлежащих казначейскому сопровождению	633
	Предоставление объединенной субсидии (гранта в форме субсидии) некоммерческой организации	636
Субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг	Предоставление субсидий на возмещение недополученных доходов и (или) возмещение фактически понесенных затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг	811
	Предоставление субсидий (грантов в форме субсидий) на финансовое обеспечение затрат, подлежащих казначейскому сопровождению	812
	Предоставление субсидий (грантов в форме субсидий) на финансовое обеспечение затрат, не подлежащих казначейскому сопровождению	813
	Предоставление объединенной субсидии (грант в форме субсидии) юридическому лицу	817
	Предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, являющимся стороной концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, на финансовое обеспечение (возмещение) затрат, связанных с финансовой арендой (лизингом)	Подгруппа 890
Субсидии государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям	Предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, объекты недвижимого имущества	821, 825
	Предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям в виде имущественного взноса на иные цели	822
	Предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на выполнение возложенных на них государственных полномочий	823
	Предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на иные цели	824
	Предоставление объединенной субсидии государственной корпорации (компания), публично-правовой компании	827
	Предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на создание и развитие государственных информационных систем	828

Наименование группировки	Наименование расхода — направление бюджетных ассигнований	Коды группы видов расходов
Исполнение судебных актов	Исполнение судебных актов	831, 832
Налоги и сборы	Уплата налога на имущество организаций и земельного налога	851
	Уплата транспортного налога, государственной пошлины и иных налогов и сборов (за исключением налога на имущество организаций и земельного налога)	852
	Уплата иных платежей, не отнесенных к другим подгруппам и элементам группы видов расходов 800	853
Международные платежи	Безвозмездные перечисления субъектам международного права	861
	Взносы в международные организации и платежи	862, 863
Специальные расходы	Специальные расходы	880

Источник: составлено авторами.

Оценке не подлежат расходы на социальное обеспечение и иные выплаты населению, относящиеся к публичным нормативным обязательствам (коды видов расходов бюджетной классификации 312, 313, 330), поскольку они не подлежат сокращению и осуществляются в приоритетном порядке.

Оценка расходов федерального бюджета осуществляется на основании трех групп критериев: ценности, реализуемости (проработанности), исполнимости.

Критерии ценности характеризуют степень «участия» расхода (по сути, мероприятия, на реализацию которого направлены данные бюджетные ассигнования) в достижении целей приоритетных направлений социально-экономического развития страны. Каждому критерию ценности присваивается вес от 0,1 до 0,6 (0,1 — критерий имеет наименьшую значимость; 0,6 — критерий имеет наибольшую значимость). Если, например, бюджетные ассигнования направлены на реализацию мероприятия, которое осуществляется по поручению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, то их вес составляет 0,6, если на реализацию мероприятия, которое относится к мероприятиям жизнеобеспечения, то 0,5, а если на реализацию мероприятия, которое включено в национальный проект, то 0,4.

Критерии ценности устанавливают связь ассигнований из федерального бюджета с документами, определяющими стратегические и среднесрочные приоритеты (стратегии, национальные/федеральные проекты, документы бюджетного процесса). Каждому такому документу соответствует один критерий, включенный в перечень критериев ценности. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на плановый период до 2036 г. не отражен в перечне критериев ценности, т. к. является, по сути, списком действий в разрезе целевых показателей и задач каждой из национальных целей развития.

Наибольший вес рекомендуется присваивать критериям, соответствующим поручениям Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации, поскольку такие поручения издаются для оперативного управления деятельностью и отражают приоритеты текущего момента. Согласно приказу Минфина России от 11.02.2025 № 12н «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра планируемых и принятых решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций», в настоящее время в ГИИС «Электронный бюджет» сформирован и ведется реестр решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций. Он должен обеспечить увязку предложений главных распорядителей средств федерального бюджета о выделении дополнительных ассигнований с решениями, в него включенными.

Для оценки расходов, которые обеспечивают финансирование мероприятий, включенных в комплексы процессных мероприятий, введен дополнительный критерий «Бюджетные ассигнования, направленные на реализацию мероприятия, которое относится к мероприятиям жизнеобеспечения».

За соответствие критерию ценности каждому расходу присваиваются баллы по следующей шкале:

- 15 – бюджетные ассигнования направлены на реализацию мероприятия, которое вносит прямой количественно измеримый вклад в достижение цели либо полностью соответствует приоритетному направлению;
- 10 – бюджетные ассигнования направлены на реализацию мероприятия, которое обеспечивает достижение цели либо участвует в приоритетном направлении;
- 5 – бюджетные ассигнования направлены на реализацию мероприятия, которое лишь ориентировано на достижение цели либо косвенно соотносится с приоритетным направлением.

При оценке расхода федерального бюджета баллы присваиваются не более чем по двум критериям.

Интегральная оценка расходов федерального бюджета по критериям ценности рассчитывается как взвешенная сумма баллов по каждому критерию: балл, присвоенный расходу по данному критерию, умножается на соответствующий весовой коэффициент, установленный в соответствии с методикой, и полученные произведения суммируются. Результаты оценки оформляются в таблицу, образец которой приведен ниже (табл. 4).

Таблица 4

Таблица оценки расходов федерального бюджета по критериям ценности

Наименование расхода	Критерии ценности									Интегральная оценка по критериям ценности (баллы × вес)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Вес критерия (от 0,1 до 0,6)										
				баллы		баллы				
		баллы						баллы		
	баллы				баллы				баллы	
			баллы					баллы		

Источник: составлено авторами.

Критерии реализуемости (проработанности) отражают возможность осуществления расхода с учетом влияния потенциальных рисков. Бюджетные ассигнования оцениваются на предмет наличия ограничений при их исполнении. К числу последних относятся, в частности, факт применения «нулевого бюджетирования», необходимость подготовки проектной/технической документации, разработки актов нормативного регулирования, заключения контрактов/договоров/соглашений и т. д.

Каждый критерий реализуемости (проработанности) отражает наличие либо отсутствие конкретного ограничения, способного затруднить исполнение расхода. Оценке по данной группе критериев подлежат бюджетные ассигнования, направленные на реализацию мероприятий, в отношении которых выявлено хотя бы одно из следующих обстоятельств:

- 1) в отношении финансового обеспечения мероприятия было применено «нулевое бюджетирование» (требуется дополнительное обоснование);
- 2) предполагается финансовое обеспечение мероприятия за счет бюджетов государственных внебюджетных фондов, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников, Фонда национального благосостояния (требуется дополнительное правовое обеспечение и согласования);

3) в реализации мероприятия принимают участие субъекты Российской Федерации и (или) юридические лица (требуется дополнительное правовое обеспечение и согласования);

4) мероприятие требует наличия технических, технологических решений, документации, необходимой инфраструктуры (требуется предварительная проработка);

5) мероприятие требует разработки нормативного правового акта (требуется предварительная разработка и принятие акта).

Каждый расход федерального бюджета оценивается по каждому критерию реализуемости (проработанности), принимающему одно из двух значений в баллах:

- 1, если для исполнения расхода требуются дополнительные действия;
- 5, если для исполнения расхода дополнительных действий не требуется.

Интегральная оценка расходов федерального бюджета по критериям реализуемости (проработанности) рассчитывается как сумма баллов, присвоенных расходу по каждому из критериев реализуемости. Максимальное значение такой оценки составляет 25 баллов. Результаты оценки оформляются в таблицу, образец которой приведен ниже (табл. 5).

Таблица 5

Таблица оценки расходов федерального бюджета по критериям реализуемости

Наименование расхода	Критерии реализуемости (проработанности)					Интегральная оценка по критериям реализуемости (проработанности), (сумма баллов)
	1	2	3	4	5	
	баллы	баллы	баллы	баллы	баллы	
	баллы	баллы	баллы	баллы	баллы	
	баллы	баллы	баллы	баллы	баллы	

Источник: составлено авторами.

Критерии исполнимости характеризуют качество исполнения расхода федерального бюджета в отчетном году. Для получения такой оценки необходимо использовать данные годовой отчетности об исполнении федерального бюджета в разрезе главного распорядителя средств федерального бюджета. При этом оцениваются только те расходы, которые уже исполнялись в отчетном году; новым расходам присваивается сразу 30 баллов без оценки по критериям исполнимости.

Критерии исполнимости отражают следующие обстоятельства:

1) бюджетные ассигнования направлены на реализацию мероприятия, в отношении которого в отчетном году на этапе формирования отчета об исполнении бюджета были зафиксированы остатки на лицевом счете;

2) бюджетные ассигнования направлены на реализацию мероприятия, после исполнения которого в отчетном году сформировались остатки бюджетных ассигнований, идущие на увеличение Резервного фонда Правительства Российской Федерации;

3) уровень принятых бюджетных обязательств в рамках бюджетных ассигнований, направленных на реализацию мероприятия, в отчетном году;

4) уровень кассового исполнения бюджетных ассигнований, направленных на реализацию мероприятия, в отчетном году.

Каждый расход федерального бюджета оценивается по каждому критерию исполнимости с присвоением баллов. Первые два критерия могут принимать одно из двух значений:

- 1 — да, при исполнении расхода в отчетном году сформировались остатки;
- 5 — нет, при исполнении расхода в отчетном году остатков не было.

Уровень принятых бюджетных обязательств в рамках бюджетных ассигнований, направленных на реализацию мероприятия, рассчитывается как отношение (в %) суммы принятых бюджетных обязательств в рамках бюджетных ассигнований, направленных

на реализацию мероприятия в отчетном году, к сумме бюджетных ассигнований, направленных на реализацию мероприятия в отчетном году, с учетом изменений сводной бюджетной росписи.

Критерию присваивается значение 10 баллов, если отношение составляет более 99%, 5 баллов, если от 97 до 99%, и 0 — в иных случаях.

Уровень кассового исполнения бюджетных ассигнований, направленных на реализацию мероприятия, рассчитывается как отношение (в долях) суммы кассового расхода в рамках бюджетных ассигнований, направленных на реализацию мероприятия в отчетном году, к сумме бюджетных ассигнований, направленных на реализацию мероприятия в отчетном году с учетом изменений сводной бюджетной росписи.

Критерию присваивается 10 баллов, если этот уровень больше 0,97; 5 баллов, если он составляет 0,92–0,96; 0 — в иных случаях.

Интегральная оценка расходов федерального бюджета по критериям исполнимости рассчитывается как сумма баллов, присвоенных расходу по каждому из критериев исполнимости. Результаты оценки оформляются в таблицу, образец которой приведен ниже (табл. 6).

Таблица 6

Таблица оценки расходов федерального бюджета по критериям исполнимости

Наименование расхода	Критерии исполнимости				Интегральная оценка по критериям исполнимости (сумма баллов)
	1	2	3	4	
	баллы	баллы	баллы	баллы	
	баллы	баллы	баллы	баллы	
	баллы	баллы	баллы	баллы	

Источник: составлено авторами.

Кроме критериев ценности, реализуемости (проработанности) и исполнимости, целесообразно определить балльный показатель финансового потенциала расхода федерального бюджета, в отношении которого проводится оценка (Δ). Он рассчитывается как величина доли расхода федерального бюджета, в отношении которого проводится оценка, в общем объеме бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю средств федерального бюджета, с округлением до двух знаков после запятой.

Результаты оценки расходов федерального бюджета для выявления степени их приоритетности оформляются в табл. 7.

Таблица 7

Результаты оценки расходов федерального бюджета для выявления степени их приоритетности

Наименование расхода	Интегральная оценка расхода федерального бюджета по критериям			Показатель финансового потенциала, Δ	Сводная оценка
	ценности, Z	реализуемости (проработанности), P	исполнимости, H		

Источник: составлено авторами.

Сводная оценка расхода федерального бюджета определяется как сумма количества баллов интегральной оценки по критериям ценности, реализуемости (проработанности), исполнимости и по показателю финансового потенциала. На основании значений сводной оценки расходы федерального бюджета ранжируются по их приоритетности —

от наибольшего значения к наименьшему. Расходы, набравшие наибольшие значения, имеют наибольшую ценность и наилучшую реализуемость с учетом финансового потенциала, а следовательно, приоритетны для финансирования.

Проранжированные расходы федерального бюджета могут быть сгруппированы следующим образом: 85% расходов федерального бюджета, в отношении которых проведена оценка, получившие наибольшие значения сводной оценки, подлежат финансированию в приоритетном порядке; следующие 10% требуют дополнительной оценки в части тех критериев, значение которых оказалось наименьшим, оставшиеся 5% расходов федерального бюджета следует внимательно проанализировать на предмет необходимости их оптимизации.

При оценке расходов федерального бюджета могут вводиться поправочные коэффициенты, позволяющие повысить значимость расхода в зависимости от его приоритетности. Например, при оценке расходов на капитальные вложения может быть учтено применение к объекту капитального строительства опережающего финансирования, направленного на скорейшую достройку приоритетных объектов капитального строительства и сокращение количества незавершенных объектов капитального строительства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях устойчивого дефицита бюджетных ресурсов и растущих требований к эффективности государственных расходов остро встает необходимость выработки прозрачного, обоснованного и воспроизводимого механизма приоритизации бюджетных ассигнований. Анализ действующей системы программно-целевого управления в Российской Федерации показывает, что ни государственные программы, ни национальные и федеральные проекты, ни инициативы социально-экономического развития, ни федеральные целевые программы не обеспечивают единой, сопоставимой и стратегически ориентированной группировки расходов, пригодной для целей ранжирования. Более того, существующие подходы страдают фрагментарностью, отсутствием четкой увязки с документами стратегического планирования, доминированием процессных (текущих) расходов над проектными, а также непрозрачностью распределения зарезервированных средств и слабой обоснованностью интегральных оценок эффективности. В этих условиях приоритетность финансирования зачастую определяется не стратегической ценностью направления, а инерцией бюджетного процесса или административным статусом ведомства.

Предложенная в статье методика ранжирования и группировки расходов федерального бюджета призвана заполнить этот методологический пробел. Ее ключевое преимущество — привязка к реальной практике бюджетного планирования через использование кодов бюджетной классификации в качестве базовой аналитической единицы. Каждый расход оценивается по трем содержательным блокам критериев: ценность (степень соответствия стратегическим и оперативным приоритетам — от поручений Президента и Правительства до национальных проектов и документов бюджетной политики), реализуемость (готовность к исполнению без дополнительных административных, правовых или технических барьеров) и исполнимость (качество освоения средств в предыдущем году, включая уровень принятых обязательств и кассового исполнения). Дополнительно учитывается финансовый потенциал — доля расхода в общем бюджете ведомства, что позволяет избежать завышенной оценки мелких, но формально «приоритетных» статей.

Результатом применения методики становится не просто ранжированный список расходов, а их аналитически обоснованная целенаправленная группировка: 85% расходов с наивысшей сводной оценкой рекомендуется финансировать в первую очередь; следующие 10% — дорабатывать по слабым критериям (например, устранять барьеры на пути реализации или повышать качество планирования); оставшиеся 5% — подвергать углубленному анализу на предмет оптимизации или прекращения финансирования.

Такой подход позволяет главным распорядителям средств не только обосновывать свои бюджетные заявки, но и принимать взвешенные внутренние решения при необходимости сокращения финансирования, а Минфину России — обеспечивать более прозрачное и стратегически выверенное распределение ресурсов на макроуровне.

Вместе с тем необходимо обозначить границы предложенной методики, учет которых важен как при ее внедрении, так и в ходе дальнейших исследований.

Во-первых, несмотря на формализацию критериев, балльная оценка «вклада в достижение цели» (15, 10 или 5 баллов) сохраняет элемент субъективности и может становиться предметом ведомственных разногласий. Для минимизации этого риска необходима детальная проработка методических инструкций для экспертов, а также рассмотрение возможности создания независимых межведомственных экспертных групп, уполномоченных верифицировать присваиваемые оценки.

Во-вторых, оценка вручную сотен кодов бюджетной классификации в разрезе каждого главного распорядителя средств федерального бюджета создаст значительную административную нагрузку. По этой причине полноценная реализация методики потребует ее интеграции в цифровые платформы управления общественными финансами, прежде всего в ГИИС «Электронный бюджет», с автоматизированной загрузкой данных об исполнении бюджета и возможностью составления оценочных таблиц в машиночитаемом формате.

В-третьих, методика разработана для федерального бюджета. Ее адаптация для регионального и муниципального уровней, где фрагментарность программно-целевого управления и дефицит кадрового потенциала зачастую острее, требует отдельного методологического исследования.

В-четвертых, как и распространенное в зарубежной практике бюджетирование «нулевой базы», когда все расходы должны быть обоснованы заново, исходя из текущих целей, что позволяет устранить неэффективные расходы, настоящая методика, опирающаяся на показатели прошлой исполнимости и текущей проработанности, несет в себе риск структурного смещения приоритетов в пользу расходов с быстро измеримыми и краткосрочными результатами. Финансирование фундаментальных научных исследований и долгосрочных инициатив, эффект от которых проявляется за горизонтом бюджетного цикла, при механическом применении методики может систематически недооцениваться. Устранение такого смещения требует введения специальных защитных механизмов — например, поправочных коэффициентов для расходов с длительным горизонтом отдачи или выделения последних в отдельную категорию.

Таким образом, разработанная методика представляет собой инструмент перехода от инерционного, «по остаточному принципу» бюджетирования к управляемому, ориентированному на результат и стратегически согласованному распределению государственных средств. Ее системное применение на этапе разработки проекта федерального бюджета может стать важным шагом к повышению эффективности бюджетных расходов, усилению ответственности ведомств за достижение приоритетных целей и укреплению доверия к бюджетному процессу как со стороны органов власти, так и со стороны общества.

Список источников

1. Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н. и др. Формирование бюджетного прогноза на долгосрочный период: региональный аспект // Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 63–74. URL: <https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/3/statii/07.pdf>.
2. Барбашова Н. Е., Комарницкая А. Н. Мировой опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования: национальный и региональный аспекты // Финансы: теория и практика. 2021. Т. 25. № 6. С. 40–53. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2021-25-6-40-53>.
3. Жихаревич Б. С. Критерии качества стратегий российских регионов в 2023 году // Региональная экономика. Юг России. 2024. Т. 12. № 1. С. 15–24. <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2024.1.2>.

4. Золотарева А. Б., Соколов И. А. Проблемы и пути совершенствования системы стратегического планирования в России // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 5. С. 8–23. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_36334383_91499001.pdf.
5. Истомина Н. А., Летов П. И. Финансовые последствия управления приоритетами развития территории в условиях современных ограничений и вызовов // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 3. С. 30–34. <https://doi.org/10.24412/1998-5533-2024-3-30-34>.
6. Климанов В. В., Будаева К. В. и др. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 5. С. 104–127. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2017-5-06>.
7. Климанов В. В., Михайлова А. А. Бюджетная политика крупнейших российских городов как инструмент ответа на глобальные вызовы // Финансы: теория и практика. 2024. № 28 (4). С. 71–83. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2024-28-4-71-83>.
8. Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Издательский дом НИУ ВШЭ. 2019. 832 с. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1992-9>.
9. Лавров А. М., Соляникова С. П. и др. Социальный заказ в Российской Федерации: новый инструмент бюджетной политики в социальной сфере // Финансы: теория и практика. 2024. № 28 (6). С. 6–16. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2024-28-6-6-16>.
10. Левина В. В. Оценка приоритетов региональной бюджетной политики // Финансы и кредит. 2012. № 30. С. 10–17. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_17861185_15786721.pdf.
11. Одинг Н. Ю., Савулькин Л. И. и др. Российский бюджетный федерализм через призму реализации правительственных программ // Экономическая политика. 2016. № 4. С. 93–114. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_27341512_20969521.pdf.
12. Fabian C., Johnson J. et al. Anatomy of a Priority-Driven Budget Process // The Research and Consulting Center (RCC). 2011. 23 p. URL: https://icma.org/sites/default/files/305225_GFOA%20White%20Paper%20-%20Priority%20Based%20Budgeting%20-%20Johnson%20Fabian%20Kavanagh.pdf.
13. Fabian C. Modernizing Budgeting: A Transformational Shift to Priority-Based Budgeting. International Capital Market Association. 2024. URL: <https://icma.org/events/modernizing-budgeting-transformational-shift-priority-based-budgeting>.
14. Mitchell D. Priority-based budgeting: An honest broker among municipal functions? // Public Budgeting & Finance. 2022. Vol. 43. Iss. 1. P. 21–37. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12331>.
15. Musgrave R. The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy. McGraw-Hill. 1959. URL: https://www.google.ru/books/edition/The_Theory_of_Public_Finance/GQMdAAAAIAAJ?hl=ru&gbpv=0&bsq=inauthor:%22Richard%20Abel%20Musgrave%22.

References

1. Arlashkin I.Yu., Deryugin A.N. et al. (2015). Formation of a Long-Term Budget Forecast: Regional Aspect. *Financial Journal*, 3 (25), 63–74 (in Russ.). URL: <https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/3/statii/07.pdf>.
2. Barbashova N.E., Komarnitskaya A.N. (2021). International Experience of Long-Term Budget Forecasting: National and Regional Aspects. *Finance: Theory and Practice*, 25 (6), 40–53 (in Russ.). <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2021-25-6-40-53>.
3. Zhikharevich B.S. (2024). Criteria for the Quality of Strategies of Russian Regions in 2023. *Regional Economics. South of Russia*, 12 (1), 15–24 (in Russ.). <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2024.1.2>.
4. Zolotareva A.B., Sokolov I.A. (2018). Problems and Ways to Improve the System of Strategic Planning in Russia. *Economic Policy*, 13 (5), 8–23 (in Russ.). URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_36334383_91499001.pdf.
5. Istomina N.A., Letov P.I. (2024). Financial Consequences of Managing Development Priorities under Modern Constraints and Challenges. *Bulletin of Economics, Law and Sociology*, 3, 30–34 (in Russ.). <https://doi.org/10.24412/1998-5533-2024-3-30-34>.
6. Klimanov V.V., Budaeva K.V. et al. (2017). Preliminary Results of Strategic Planning in Russian Regions. *Economic Policy*, 12 (5), 104–127 (in Russ.). URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_30783925_80728280.pdf.
7. Klimanov V.V., Mikhaylova A.A. (2024). Budget policy of the largest Russian cities as a tool to respond to global challenges. *Finance: Theory and Practice*, 28 (4), 71–83 (in Russ.). <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2024-28-4-71-83>.
8. Lavrov A.M. (2019). Logic and Prospects of Budget Reforms in Russia: In Search of “Optimal Decentralization”. Cycle of Publications and Documents (1998–2019). Moscow: Publishing House of the National Research University Higher School of Economics (in Russ.). <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1992-9>.

9. Lavrov A.M., Solyannikova S.P. et al. (2024). Social Order in the Russian Federation: A New Instrument of Budgetary Policy in the Social Sphere. *Finance: Theory and Practice*, 28 (6), 6–16 (in Russ.). <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2024-28-6-6-16>.
10. Levina V.V. (2012). Evaluation of Priorities of Regional Budgetary Policy. *Finance and Credit*, 30, 10–17 (in Russ.). URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_17861185_15786721.pdf.
11. Oding N.Yu., Savulkin L.I. et al. (2016). Russian Budget Federalism through the Prism of Implementation of Government Programs. *Economic Policy*, 4, 93–114 (in Russ.). URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_27341512_20969521.pdf.
12. Fabian C., Johnson J. et al. (2011). Anatomy of a Priority-Driven Budget Process. *The Research and Consulting Center (RCC)*. 23 p. URL: https://icma.org/sites/default/files/305225_GFOA%20White%20Paper%20-%20Priority%20Based%20Budgeting%20-%20Johnson%20Fabian%20Kavanagh.pdf.
13. Fabian C. (2024). Modernizing Budgeting: A Transformational Shift to Priority-Based Budgeting. *International Capital Market Association*. URL: <https://icma.org/events/modernizing-budgeting-transformational-shift-priority-based-budgeting>.
14. Mitchell D. (2022). Priority-based budgeting: An honest broker among municipal functions? *Public Budgeting & Finance*, 43 (1), 21–37. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12331>.
15. Musgrave R. (1959). *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill. URL: https://www.google.ru/books/edition/The_Theory_of_Public_Finance/GQMdAAAAIAAJ?hl=ru&gbpv=0&bsq=inauthor:%22Richard%20Abel%20Musgrave%22.

Информация об авторах

Владимир Викторович Климанов, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Центра региональной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

Александра Геннадьевна Игорева, стажер-исследователь Центра региональной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

Вита Александровна Яговкина, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра региональной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

Information about the authors

Vladimir V. Klimanov, Doctor of Economic Sciences, Chief Researcher of the Center for Regional Policy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Alexandra G. Igoreva, Intern Researcher at the Center for Regional Policy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Vita A. Yagovkina, Candidate of Law Sciences, Leading Researcher at the Center for Regional Policy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Статья поступила в редакцию 06.12.2025
Одобрена после рецензирования 24.03.2026
Принята к публикации 09.04.2026

The article submitted December 6, 2025
Approved after reviewing March 24, 2026
Accepted for publication April 9, 2026