

pISSN 2071-4688
eISSN 2311-8709

Бюджетно-налоговая система

ВОПРОСЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Андрей Геннадьевич ЛУКИН

доктор экономических наук, профессор кафедры прикладного менеджмента,
Самарский государственный экономический университет (СГЭУ),
Самара, Российская Федерация
Lagufk@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3347-2605>
SPIN-код: 9143-2689

История статьи:

Рег. № 511/2021
Получена 13.09.2021
Получена
в доработанном виде
25.10.2021
Одобрена 08.11.2021
Доступна онлайн
31.01.2022

УДК 336.025
JEL: H61

Ключевые слова:

государственное
финансовое
управление,
бюджетное
управление, проектно-
целевой метод,
бюджетирование

Аннотация

Предмет. Процессы внедрения программно-целевого метода управления средствами федерального бюджета в России.

Цели. Обоснование необходимости более широкого применения инструментов проектного менеджмента, а также изменения структуры управления бюджетами бюджетной системы.

Методология. Использовались универсальные методы научного познания: анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, а также методы индукции и моделирования.

Результаты. Предложен вариант адаптации матрицы разделения административных задач управления к сектору государственного финансового управления. Обосновано, что в условиях действующей в РФ структуры государственного финансового управления эффективное действие программно-целевого метода значительно затруднено. Разработан вариант временной адаптивной структуры государственного финансового управления на период реализации приоритетных национальных проектов до окончания современного этапа бюджетной реформы.

Выводы. Подходы к адаптации инструментов проектного менеджмента к использованию их в секторе государственного управления позволят повысить эффективность планирования и использования государственных финансовых ресурсов и откроют новые направления для научных исследований.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2021

Для цитирования: Лукин А.Г. Вопросы внедрения программно-целевого метода управления государственными финансовыми ресурсами в Российской Федерации // Финансы и кредит. — 2022. — Т. 28, № 1. — С. 4 — 34.
<https://doi.org/10.24891/fc.28.1.4>

Программно-целевой метод (*англ.* Project Management) — одна из самых распространенных и наиболее успешных в современной управленческой практике моделей государственного управления. Как считает В.Н. Южаков,

указанный метод, об успешности которого свидетельствует опыт многих стран Запада (несмотря на его сложность, трудоемкость и высокую стоимость), способен обеспечить не только реализацию долгосрочных приоритетов, прозрачность и согласованность планов разного уровня управления и различной ведомственной направленности, но и гарантировать высокоэффективную реализацию крупномасштабных проектов [1].

Его поддерживает профессор О.Г. Коваленко, которая пишет, что в условиях рыночной экономики программно-целевой метод управления становится наряду с прогнозированием социально-экономического развития страны и ее регионов одним из основных инструментов осуществления государственной региональной экономической и социальной политики [2].

А как утверждает Н.А. Потороченко, программно-целевой метод планирования должен в скором времени стать методологической основой государственного и муниципального управления [3]. А Д.Ю. Лапыгин полагал еще в 2005 г., что методология и подходы к формированию стратегических документов различного уровня к настоящему времени достаточно глубоко и полно разработаны в нашей стране и за рубежом [4].

По мнению российских ученых, исследования зарубежного опыта также показали эффективность данного подхода. Так, еще в 2000 г. коллектив авторов Института макроэкономических исследований при Минэкономике России опубликовал результаты исследований, в которых утверждается, что в развитых зарубежных странах программно-целевой метод является основой региональной политики государства. Они утверждают, что методами регионального программирования осуществляется воздействие на развитие двух третей территории ФРГ. В Конституции Германии даже есть понятие «общественная задача», которая, по мнению авторов, соответствует целевой программе. 40% территории Великобритании, 90% территории Норвегии, юг Италии и север Швеции также развиваются на основании программно-целевого метода. Приводятся также примеры крупномасштабных и долгосрочных региональных программ в США¹.

Программно-целевой метод управления использованием средств государственного бюджета применяется правительствами стран в рамках методологии бюджетирования, ориентированного на результаты (далее — БОР). Профессор М.П. Афанасьев утверждает, что во многих исследуемых

¹ Любовный В.Я. и др. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. М.: Московский общественный научный фонд и ГУ ИМЭИ при Минэкономике России, 2000.

странах переход на БОР или программно-целевой метод был вынужденным, обусловленным падением эффективности государственного бюджетного управления. Переход на новую методологию привел к необходимости бюджетных реформ в этих странах, так как новые более жесткие требования к государству в части выполнения им своих функций сделали необычайно актуальной задачу повышения эффективности функционирования всей системы государственных финансов [5].

По материалам публикаций российских ученых можно говорить о разработке классификации способов внедрения программно-целевого метода. Так, по условиям интегрирования методологии в бюджетный процесс различают:

- внедрение в составе глубинных реформ государственного сектора (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия);
- внедрение в рамках отдельных программ по частичной модернизации системы управления государственными финансами, без изменения фундаментальных основ системы управления (Дания, Ирландия, Канада, США, Нидерланды, Франция, Швеция);
- внедрение в рамках ограничений инициатив по совершенствованию системы управления государственными финансами (Германия, Норвегия, Швейцария) [6].

По срокам проведения преобразований, связанных с внедрением программно-целевого планирования, выделяют:

- форсированную стратегию внедрения методов программно-целевого планирования (Великобритания, Новая Зеландия, Австралия);
- стратегию поэтапной активной и поэтапной трансформации в ходе осуществления широкомасштабной бюджетной реформы, в основе которой лежит реформирование способа бюджетирования, бюджетного учета и государственного аудита, внедрение пилотных проектов (США, Канада, Дания) [7].

Способы интеграции информации о результатах деятельности в процедуру утверждения бюджетных назначений было предложено объединить в два типа:

- формализованные, когда плановые целевые показатели и (или) отчеты о результатах деятельности представляются вместе с бюджетными

заявками, для этого многие страны изменили структуру бюджета в целях включения информации о промежуточных и конечных результатах деятельности (Австралия, Новая Зеландия, Нидерланды, Великобритания), а некоторые модифицировали свою бюджетную классификацию так, чтобы в нее входила информация о результатах деятельности (Швеция);

- неформальные, когда страны не устанавливают требований к использованию информации о результатах в процессе формирования бюджетных назначений. В этих странах универсальные механизмы использования информации о результатах отсутствуют, министерства и ведомства могут представлять такую информацию в планирующий государственный орган (например, в министерство финансов) и использовать ее в переговорах, но она не будет играть существенной роли при распределении финансовых ресурсов [8].

Многие ученые и практики в нашей стране и за рубежом считают, что исследуемую методологию справедливо трактовать как комплекс политических мер, направленных на повышение эффективности деятельности государственного сектора в целом [9–11]. А еще утверждается, что процессы мировой экономической интеграции и глобализации, охватывающие различные страны, регионы, организации и социальные группы, «могут быть скоординированы, упорядочены только на основе применения программной методологии» [12].

С началом применения данного метода в практике государственного управления в капиталистических странах в 80-е гг. прошлого столетия, появился новый термин «новое государственное управление» (New Public Management), которое, по мнению отечественных исследователей, представляет собой свод новых подходов к управлению государственным сектором². Сущность «нового государственного управления» сформулировал Роберт Ли, который писал, что «тогда как традиционное бюджетирование, ориентированное на бюджетные ресурсы (Input-oriented), акцентируется в первую очередь на сумму затрат бюджета, новый формат смещает этот акцент на результаты от расходов бюджета» [13].

Больше того, программно-целевой метод рассматривается в контексте реализации богатого отечественного опыта разработки и исполнения государственных программ. Так, в качестве первой государственной программы называется ленинский план ГОЭЛРО, разработанный

² Малиновская О.В., Скобелева И.П. Бюджетирование, ориентированное на результат: мировой и российский контекст // *Финансы и кредит*. 2011. № 33. С. 2–11.

в 1920-е гг. и, как считают исследователи, заложивший основы методологии планирования и реализации пятилетних планов [14]. При этом отмечается, что тезис о несовместимости административно-хозяйственных и рыночных подходов к развитию экономики, которым часто грешат отечественные ученые, носит искусственный характер и в качестве примера приводят опыт программного регулирования в странах с рыночной экономикой [15].

Тем не менее, не смотря на все сказанное, сегодня нет единого понимания сущности программно-целевого метода финансового управления использованием государственных финансовых ресурсов. Так, Н.О. Васецкая на основании анализа различных взглядов российских ученых на внутреннее содержание данного метода сформулировала несколько подходов к определению его сущности. Она пишет, что одни авторы рассматривают природу программно-целевого управления с помощью идентификации методологического подхода, другие определяют состав главных его характеристик (план, программа, структура), третьи акцентируют внимание лишь на его внешнем уровне проявления (разработка и реализация программ) [16].

В бизнесе присутствуют две методологии — БОР и проектный менеджмент. При этом последняя методология может как опираться на структуру управления, созданную в рамках БОР, так и создавать свою структуру адаптивного управления на время реализации проекта. То, что рассматривается в рамках программно-целевого метода сегодня, представляет собой попытку механического совмещения отдельных элементов обеих методологий в одну. Но к сожалению, пока еще нет четкой определенности, какие составляющие методологий необходимо заимствовать и совмещать в рамках нового метода управления бюджетными ресурсами.

А такая неопределенность порождает риски неэффективного и (что самое главное) нерезультативного применения данного инструмента в государственном финансовом управлении. Так, председатель комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рискам, бывший аудитор Счетной палаты Российской Федерации С.Н. Рябухин, в своем выступлении на II международной научно-практической конференции «Внутренний контроль: риск-ориентированный подход и обеспечение эффективности», проходившей в Российском экономическом университете в октябре 2016 г., отмечал, что по результатам аудита федеральных государственных программ, запланированных к реализации в 2015 г., из 38 программ, для реализации которых было запланировано около 40% средств федерального

бюджета, около половины — 18 (47%) не подлежат оценке, а значит, невозможно контролировать их эффективность³. А по итогам 2016 г. высокоэффективной признана реализация лишь шести государственных программ из 37 (16,2%) [14].

Проблемы внедрения программно-целевого метода с позиций методологии БОР в систему управления бюджетами бюджетной системы Российской Федерации мы уже рассматривали довольно подробно. Повторимся только, что в качестве основной проблемы была названа не до конца сформированная структура управления использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁴. В данной статье акцент сделан на проблемы, которые осложняют внедрение метода с точки зрения использования инструментов проектного менеджмента.

Как отмечают российские исследователи, оживление программно-целевого планирования в Российской Федерации произошло в середине 2000-х гг. В этот период наблюдался бурный рост одновременно осуществляемых федеральных целевых программ. Максимум количества федеральных целевых программ пришлось на 2011 г., когда их насчитывалось 57. При этом максимальная доля средств на их реализацию была предусмотрена в 2008 г., когда на выполнение 47 программ было запланировано более 11% федерального бюджета. Но с 2017 г. в целях концентрации усилий на приоритетных направлениях было принято решение об их укрупнении и переходе на государственные программы, а затем и к национальным проектам [16].

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» дан старт следующему этапу программно-целевого управления — реализации масштабных национальных проектов. Дальнейшие меры по совершенствованию системы государственных программ должны учитывать необходимость интеграции национальных проектов и государственных программ с учетом наработанного опыта в отношении пилотных государственных программ.

³ Лукин А.Г. Риск-ориентированные технологии и сектор государственного финансового управления. URL: <http://repo.ssau.ru/bitstream/Strategicheskie-orientiry-razvitiya-ekonomicheskikh-sistem-v-sovremennyh-usloviyah/Riskorientirovannye-tehnologii-i-sektor-gosudarstvennogo-finansovogo-upravleniya-po-itogam-II-Mezhdunarod-nauchprakt-konf-Vnutrennii-kontrol-riskorie-67567/1/Лукин%20А.Г.%20Риск-ориентированные%20технологии.pdf>

⁴ Лукин А.Г. Структура государственного бюджетного управления в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2021. Т. 27. № 3. С. 649—671.

В данной работе предлагается рассмотреть, как используются инструменты проектного менеджмента в процессе внедрения элементов «нового государственного управления» в Российской Федерации на основе реализации приоритетных национальных проектов России.

Первым инструментом проектного менеджмента, который достаточно широко начал использоваться в программно-целевом методе, стал прием декомпозиции задач управления.

Рассмотрим разработанную систему управления национальными проектами. Оговоримся сразу, что вызывает некоторое недоумение тот факт, что систему управления национальными проектами презентует Минфин России. Это позволяет сделать предположение о том, что он является разработчиком этой системы и он же должен реализовать ее в масштабах всей исполнительной власти. Но хватит ли у него полномочий по воздействию на другие ведомства, если учитывать принцип подведомственности расходов построения бюджетной системы (ст. 38.1 Бюджетного кодекса РФ)?

По нашему мнению, для эффективного управления национальными проектами полномочия по разработке, утверждению и реализации системы управления национальными проектами должны принадлежать как минимум руководителю кабинета министров. Ведь министр финансов Российской Федерации не имеет статуса даже вице-премьера. Хотя логика такого решения в целом понятна. Ведь только в Минфине России находится единственный орган государственного финансового контроля — Федеральное казначейство. Но опять-таки федеральные проекты ориентированы не на получение финансового результата (прибыль, доход и т.д.), а на достижение натуральных показателей. А для контроля решения нефинансовых задач у казначейства нет достаточных инструментов.

Система управления, презентуемая Министерством финансов РФ, предусматривает иерархическую декомпозицию следующих инструментов программно-целевого подхода: национальные цели, основные направления деятельности Правительства РФ, государственная программа, национальный проект, федеральный проект, ведомственные проекты, ведомственные целевые программы (*рис. 1*)⁵.

Как видно из рисунка, количественно-измеримые показатели результата (что очень важно при проектном подходе) предусмотрены только на IV и V

⁵ Система управления нацпроектами.

URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/12/main/Begchin_NP_-_11-12-2019.pdf

уровне — национального проекта и федерального проекта, на нижестоящих уровнях даже в презентации Минфина России стоит многоточие на месте результата.

Кроме того, Министерство финансов РФ раскрыло механизмы финансового обеспечения реализации национальных проектов. В качестве основных инструментов им указаны межбюджетные трансферты в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам, а также субсидии организациям — получателям средств бюджетов различных форм собственности.

В структуре расходов федерального бюджета, приведенного министерством, показано, что в среднем за первые три года реализации национальных проектов, около 33,4% средств будет направлено в регионы в виде межбюджетных трансфертов, около 23,5% — в виде межбюджетных трансфертов государственным внебюджетным фондам, около 8,1% составят субсидии государственным учреждениям, около 17% — субсидии юридическим лицам и 18% непосредственно используют главные распорядители средств федерального бюджета.

Попробуем применить к данной системе управления еще один инструмент проектного подхода, а именно матрицу разделения административных задач управления (далее — матрица РАЗУ). Учитывая громоздкость проектного метода с точки зрения подготовки его документального оформления, сосредоточимся на произвольно выбранном национальном проекте «Экология» для иллюстрации возможностей проектного подхода в сфере государственного управления.

В целях составления матрицы РАЗУ для системы управления национальными проектами, презентованной Минфином России, рассмотрим механизмы решения управленческих задач, разработанные и утвержденные законодательными и нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

К основным задачам управления Минфин отнес:

- 1) формирование национальных целей: «Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства» (ст. 15 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»);

- 2) формулировку основных направлений деятельности Правительства РФ (ст. 27 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»);
- 3) составление государственной программы (ст. 28 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»);
- 4) формирование национального проекта (ст. 19 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации));
- 5) формирование федерального проекта (ст. 19 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации));
- 6) формирование ведомственного проекта (постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации»);
- 7) составление ведомственной целевой программы (постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»);
- 8) планирование мероприятий по реализации ведомственной целевой программы (постановление Правительства РФ от 26.12.2015 № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» и приказ Минэкономразвития России от 15.02.2016 № 88 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке, корректировке,

осуществлению мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации»);

9) заключение «безденежного» соглашения между федеральным центром и субъектом Российской Федерации;

10) заключение соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов (постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», приказ Минфина России от 14.12.2018 № 269н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации»).

В этой матрице используются символы, отражающие три принципиальных аспекта выполнения каждой работы:

1) принятие решения по работе:

- Я — единоличное принятие решения;
- ! — участие в коллективном принятии решения с правом решающей подписи;
- Р — участие в коллективном принятии решения без права решающей подписи;

2) управление работой:

- П — планирование;
- О — организация;
- К — контроль;
- Х — координация;
- А — активизация;

3) выполнение работы и ее техническое и информационное обслуживание:

- С — согласование и консультирование;

- Т — выполнение рабочих операций;
- М — подготовка предложений;
- И — получение информации;
- $\pm$ — выполнение расчетных операций;
- прочерк — неучастие в выполнении работы (*рис. 2*).

Для более полного отражения механизмов выполнения каждой из задач управления нами были введены дополнительные обозначения действий, которые не указаны в классическом варианте матрицы, а именно:

– в разделе «управление работой» введены:

- Д — методическое обеспечение;
- Ц — корректировка;

– в разделе «выполнение работы и ее техническое и информационное обслуживание»:

- Тр — разработка паспорта проекта;
- Э — направление запроса на получение информации.

Как видно из составленной нами матрицы РАЗУ, работы по реализации задач управления на этапе формирования национальных проектов достаточно подробно регламентированы, за исключением разве что заключения безденежных соглашений. Однако на сайте Минфина России размещен отчет по мониторингу результатов заключения безденежных соглашений, в соответствии с которым по состоянию на 23.01.2020 уровень исполнения этой управленческой задачи без малого 100%⁶. Подобной информации по заключению денежных соглашений не найдено.

Теперь непосредственно по национальному проекту «Экология». Анализируя официальные документы, опубликованные в средствах массовой информации, можно с уверенностью сказать, что до уровня «Формирование федерального проекта» реализация указанных задач управления находится на высоком уровне. Но вот начиная с уровня ведомственных проектов происходят сбои. Например, на сайте

⁶ Мониторинг формирования безденежных соглашений. Отчет.
URL: https://minfin.gov.ru/ru/ismf/eb-np/?id_38=129208-monitoring_formirovaniya_bezdenezhnykh_soglashenii#

Минприроды России так и не удалось найти ни одного ведомственного проекта или ведомственной целевой программы по национальному проекту «Экология», хотя там представлен подробный паспорт национального проекта по шести разделам, включая финансирование проекта по годам и примечание по распределению ответственности между федеральными министерствами и ведомствами по данному проекту⁷.

Попробуем отследить декомпозицию до максимально возможно нижнего уровня на примере данного национального проекта. Сначала, базируясь на материалах Правительства Российской Федерации, составим декомпозицию I и II уровня проекта «Экология», то есть декомпозицию целей и задач (рис. 3).

Обращает на себя внимание тот факт, что федеральный проект «Внедрение наилучших доступных технологий» не может быть непосредственно отнесен по смыслу ни к одной из шести заявленных целей, что говорит о том, что ресурсы, выделенные на его реализацию, а это 60% (!) от всех выделенных на национальный проект средств, будут распределены между всеми целями.

Только две цели из шести заявленных детализируются на несколько федеральных проектов. По четырем целям разработан только один федеральный проект.

Вторым шагом будет анализ отчетов об исполнении федерального бюджета за 2019 и 2020 гг. в разрезе ведомственной классификации, а также разделов, подразделов и целевых статей классификации расходов бюджетной классификации Российской Федерации. Целью данного анализа является выявление задач управления, на решение которых выделялись средства федерального бюджета, и механизмов доведения этих средств до получателей средств федерального бюджета.

В результате установлено, что финансирование каждого федерального проекта декомпонировалось в среднем на шесть задач. При этом рекордсменом по количеству финансируемых задач является федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», у него их 11. На решение 10 задач выделяются средства в рамках федерального проекта «Оздоровление Волги». По девять задач за счет средств федерального бюджета решаются в пределах проектов «Чистый воздух» и «Сохранение озера Байкал». Решение шести задач финансируется

⁷ Паспорт национального проекта «Экология».

URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/

по проекту «Чистая страна», пяти — по федеральному проекту «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма». Четыре задачи финансируются по федеральному проекту «Сохранение уникальных водных объектов». На решение трех задач выделены ресурсы каждому из федеральных проектов «Чистая вода» и «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности». И только одна задача решается в рамках проекта «Внедрение наилучших доступных технологий».

При реализации этого шага осуществим кодировку выявленных направлений финансирования в соответствии с разработанной Минфином России системой уникальных кодов проектов, в которой национальному проекту «Экология» присвоен шифр «G», каждому федеральному проекту присвоим уникальный номер от 1 до 10, каждой задаче — уникальный номер, начинающийся с номера федерального проекта, к которому она относится, и через точку — уникальный номер задачи. Так, например, задача «Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде», относящаяся к федеральному проекту «Чистая страна», будет иметь код G1.1.

Третьим шагом является наложение участников реализации проектов на финансируемые в рамках проектов задачи и составление иерархической структуры проекта до доступного уровня.

В целях экономии места задачи будут указываться в виде шифра, описанного ранее, главные распорядители средств федерального бюджета указаны в соответствии с ведомственной классификацией расходов бюджетной классификации Российской Федерации, суммы ассигнований, запланированные для финансового обеспечения решаемых задач указаны в миллионах рублей. Кроме того, в данной схеме планируемое финансирование 2019 и 2020 гг. объединено в одну сумму по каждой задаче. Поэтому условно будем считать срок исполнения всех задач — 1 января 2021 г.

Так, декомпозиция федерального проекта «Чистая страна» по нашей версии будет выглядеть следующим образом (*рис. 4*).

В соответствии с системой управления национальными проектами, презентованной Министерством финансов РФ, решение этих шести показанных задач должно быть реализацией ведомственного проекта (проектов) или ведомственной целевой программы (программ).

Как видно из *рис. 4*, основным потребителем ресурсов по данному федеральному проекту (93,4%) выступает главный распорядитель под кодом 051 — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. За ним следует Министерство финансов Российской Федерации (092) — 6,4% от общей суммы финансирования федерального проекта и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (048) — 0,2% от общего финансирования федерального проекта.

На сайте Минприроды России находим раздел «Национальные проекты» и паспорт федерального проекта «Чистая страна». К сожалению, данные паспорта федерального проекта можно назвать его целевыми показателями, но рассматривать их как ведомственный проект или как ведомственную целевую программу не получается. В паспорте имеются цели в виде основных результатов, причем декомпозированные по годам реализации федерального проекта, имеются и сроки. Есть распределение финансовых ресурсов по годам реализации проекта. Но ни ответственных, ни исполнителей работ, ни видов работ, ни распределения ресурсов по целям, задачам, работам и т.д. в паспорте не присутствует.

С учетом того, что 87% финансирования, выделенного министерству, распределяется в виде межбюджетных трансфертов, в соответствии с презентованной Минфином России системой управления, должны быть «безденежные» соглашения и соглашения о выделении субсидий, но информации по заключенным соглашениям на сайте ведомства также нет.

Попробуем совместить целевые показатели федерального проекта, изложенные в его паспорте, с финансируемыми задачами (*рис. 5*). Вполне возможно, что задачи G1.3 — G1.6 также приближают достижение целевых показателей федерального проекта, но это вытекает из их формулировок не явно, поэтому напротив них оставлены пустые графы.

Наконец, на основании приведенных данных попробуем сформировать матрицу РАЗУ для низшего из получившихся уровней декомпозиции, то есть для федерального проекта «Чистая страна» (*рис. 6*).

В целях адаптации механизмов выполнения каждой из задач к сектору государственного управления нами были введены дополнительные обозначения управленческих действий, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, которые не указаны в классическом варианте матрицы, а именно в разделе «выполнение работы и ее техническое и информационное обслуживание» введены:

- Б — предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы (ст. 129–132 Бюджетного кодекса РФ, соглашение между главным распорядителем средств федерального бюджета и субъектом РФ);
- Г — субсидии государственным учреждениям в рамках государственного задания (ст. 69.1, 69.2 Бюджетного кодекса РФ, постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»);
- Ю — предоставление субсидий юридическим лицам (ст. 78 Бюджетного кодекса РФ);
- Л — распределение лимитов бюджетных обязательств между подведомственными получателями средств бюджетов (ст. 70 Бюджетного кодекса РФ);
- З — закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (ст. 72, 73 Бюджетного кодекса РФ).

Как видно, *рис. 6* гораздо менее информационная, чем *рис. 2*, это объясняется прежде всего тем, что операции, осуществляемые на этом уровне, связаны в основном со взаимодействием главных распорядителей средств федерального бюджета с субъектами Российской Федерации, юридическими лицами на основании соглашений, а также тем, что здесь отражен только уровень федерального бюджета, а основные исполнители находятся в регионах. Кроме того, мы уже отмечали, что правила финансовой деятельности для главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета в бюджетном законодательстве практически не разработаны.

Таким образом, как показывает попытка, сформировать иерархическую структуру проекта после определенного уровня, а именно после уровня формирования целей и задач для главных распорядителей, не получается, а значит проект переходит в неуправляемую стадию. Инициаторы проекта, формируя верхние уровни управления, не в состоянии в силу требований прежде всего бюджетного законодательства воздействовать на другие уровни, которые и должны реализовывать этот проект. Поэтому можно достаточно уверенно говорить о том, что и попытка наложения БОР, так же

как и процессно-ориентированного бюджетирования, на структуру управления, созданную по принципам федерализма, не приводит к успеху.

Поэтому с высокой долей вероятности реализовались риски проектного подхода, а именно: громоздкость и трудоемкость проектирования, неготовность специалистов к работе с проектным инструментарием, проблемы с формулировкой результата и ее декомпозицией на нижестоящие уровни и, наконец, несоответствие структуры действующего бюджетного управления требованиям программно-целевого метода. А вот преимущества проектного подхода: концентрация ресурсов на прорывных направлениях, возможность межведомственной концентрации сил, системность, возможность прогнозирования и расчета рисков и ресурсной затратности каждой составляющей проекта, возможность общественного контроля и т.д. реализовать в полной мере не удалось.

В принципе структура управления, предложенная Министерством финансов Российской Федерации (*рис. 1*), отвечает требованиям программно-целевого подхода, но, во-первых, полномочий, которыми наделено ведомство, не хватает для руководства и контроля за другими главными распорядителями, так как национальные проекты выходят за рамки бюджетной политики государства, основным регулятором которой и является Минфин России. Да и планируемые результаты национальных проектов являются нефинансовыми результатами, пути достижения которых специалисты министерства ни спланировать ни реализовать не могут в силу их специфики. Во-вторых, руководить регионами и муниципалитетами Министерство финансов Российской Федерации также не имеет полномочий в силу принципов бюджетной системы Российской Федерации. Таким образом, в национальных проектах отсутствует главное звено управления – команда проекта и ее руководитель.

Нельзя не отметить, что в существующей модели государственного проектного управления движение «сверху вниз» достаточно ясно прослеживается, но до уровня главных распорядителей средств бюджетов. Обратной же реакции «снизу вверх» не наблюдается. И даже если на уровне субъектов Российской Федерации существуют региональные программы, то они имеют чисто условную связь с федеральными проектами, а не являются их составными частями.

Если воспользоваться классификацией способов внедрения программно-целевого метода в практику государственного финансового управления, предложенную в начале работы, то предлагаемая модель по условиям интегрирования методологии в бюджетный процесс предполагает

внедрение в рамках отдельных программ по частичной модернизации системы управления государственными финансами, не затрагивая фундаментальных основ системы управления. По срокам проведения преобразований, связанных с внедрением программно-целевого планирования, она является стратегией поэтапной активной и поэтапной трансформации в ходе осуществления широкомасштабной бюджетной реформы, в основе которой лежит главным образом реформирование способа бюджетирования. По способам интеграции информации о результатах деятельности в процедуру утверждения бюджетных назначений она относится к формализованному виду, когда плановые целевые показатели и (или) отчеты о результатах деятельности представляются вместе с бюджетными заявками.

По нашему мнению, до полномасштабного перехода бюджетной системы Российской Федерации на БОР нет необходимости менять созданную структуру бюджетного управления в стране. Но для реализации национальных проектов можно создать временную адаптивную межведомственную структуру, аналог Комитета по государственному планированию народного хозяйства при Совете Министров СССР, только при Правительстве Российской Федерации. Этот комитет должен возглавить систему аналогичных органов государственной и муниципальной власти — участников национальных проектов. Субъекты Российской Федерации и муниципалитеты, заинтересованные в получении субсидий из федерального центра на цели, предусмотренные национальными проектами, будут принимать активное участие в формировании таких органов управления. Необходимо предусмотреть возможность передачи полномочий таких межведомственных органов управления на другой уровень власти в случае невозможности, прежде всего финансовой, или при отсутствии специалистов соответствующего уровня. Например, с уровня муниципалитета на уровень субъекта Российской Федерации. Система управления должна выстраиваться на основании соглашений между Правительством Российской Федерации и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов.

Эти органы при соответствующих правительствах или администрациях должны обладать полномочиями по воздействию на главных распорядителей средств бюджетов в рамках национальных проектов. А в составе главных распорядителей должны быть сформированы команды по реализации проектов — аналог адаптивных структур управления (рис. 7).

Эти органы управления должны обладать полномочиями по взаимодействию с финансовыми органами в вопросах выделения финансовых ресурсов для реализации национальных проектов. В свою очередь органы государственного финансового контроля должны обладать полномочиями по проведению внешнего государственного финансового контроля использования бюджетных средств, выделенных на реализацию национальных проектов, а внутренний контроль реализации проектов организует команда проекта с использованием инструментария проектного менеджмента.

Формирование самих комитетов по реализации национальных проектов должно осуществляться из специалистов, владеющих инструментарием проектного менеджмента, как временно делегированных главными распорядителями средств бюджетов, так и привлеченных со стороны. Для оформления проектной документации возможно привлечение на договорной основе проектных и консалтинговых коммерческих организаций. Руководитель комитета должен подчиняться напрямую главе высшего органа исполнительной власти.

Для формирования такой системы управления в рамках национальных проектов необходимо разработать отдельный федеральный проект, предусматривающий софинансирование ее создания из различных уровней бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Формирование самих проектов (национальных, федеральных, региональных, муниципальных, ведомственных) осуществляется по встречным направлениям. «Сверху вниз» направляется информация по целям и задачам проектов, натуральные показатели по запланированным результатам, планируемое время реализации, объем выделяемых финансовых ресурсов и иная, необходимая для качественного планирования деятельности. «Снизу вверх» направляются готовые части проектов, сформированные на соответствующем уровне управления для их рассмотрения, утверждения и включения в иерархическую структуру проекта.

Но, как отмечалось, это временная адаптивная система управления, которая может применяться до полномасштабной реформы структуры бюджетного управления, необходимость в которой назрела и является требованием современного этапа совершенствования управления использованием государственных финансовых ресурсов. При существующей структуре бюджетного управления в Российской Федерации, как писалось ранее и как мы попытались доказать в рамках настоящей работы, все труднее

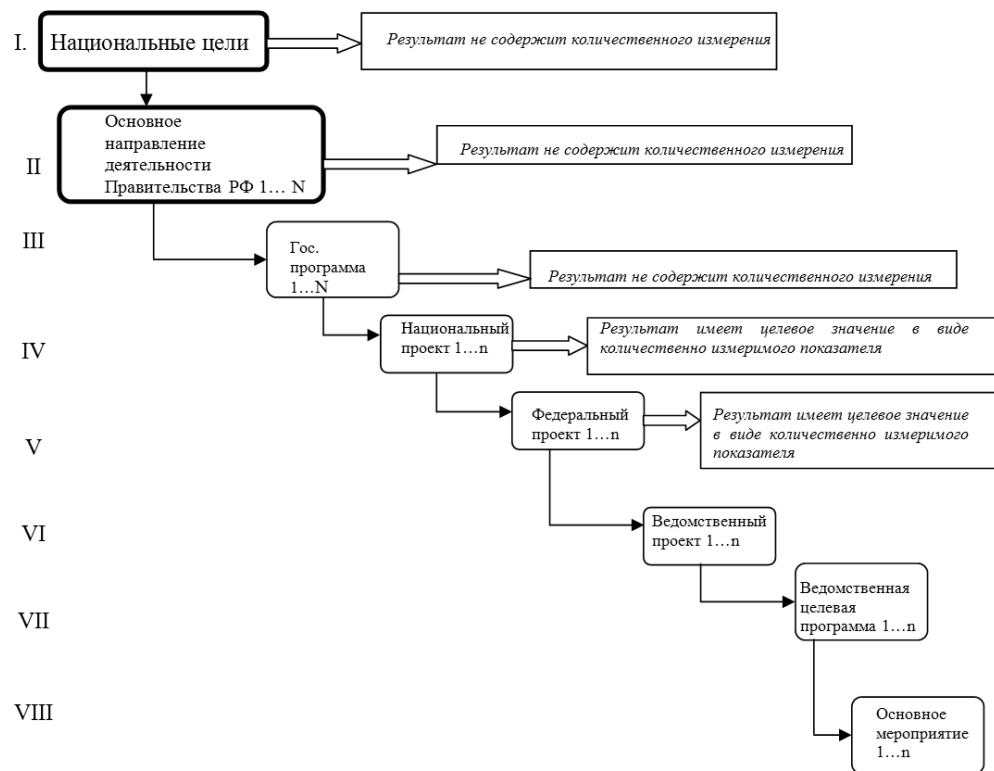
применять передовые инструменты как БОР, так и проектного менеджмента. И хотя сегодня реализация национальных проектов, по информации федеральных и региональных органов власти, а также СМИ, идет полным ходом, но результаты, достигнутые в рамках реализации национальных проектов, получены благодаря не созданной системе управления, а доброй воле исполнителей на местах, что является достаточно ненадежным основанием.

Рисунок 1

Система управления национальными проектами презентованная Минфином России

Figure 1

The National project management system presented by the Ministry of Finance of the Russian Federation



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 2

Матрица разделения административных задач управления (РАЗУ) на примере национального проекта «Экология» (фрагмент)

Figure 2

A matrix of dividing the administrative tasks of management, using the National Ecology Project case: A fragment

№ п/п	Должностные лица и ведом- ства Решаемые задачи	Президент РФ	Федеральное собрание РФ	Председатель Правительства РФ	Вice-премьер Правительства России Абрамченко В.В.	Вice-премьер Правительства России Кобылкин Д.Н.	Вice-премьер Правительства России Хуснуллин М.Ш.	Минфин России	Минприроды России	Минэкономразвита России	Минцифра и связи России	Субъекты Российской Федерации	Счетная палата РФ
1	2	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Формирование национальных целей	Я	ИК	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Формулировка основных направлений деятельности Правительства РФ	-	-	!	!	!	!	!	!	Т МТХ ДЦ!	!	-	-
3	Составление государственной программы	-	-	!	!	!	!	!	ТЦ!	ХД!	!	-	-
4	Формирование национального проекта	А	-	!	ИТрК!	М!	М!	СМ !	!	СМ!	СМ!	М	К
5	Формирование федерального проекта	А	-	!	М!	ИТрШ К!	М!	М!	С!	МС!	М!	МШ	-
6	Формирование ведомственного проекта	-	-	А!	Р	Р	!	РМ С	ЭИТ ХД!	РМС	МС	МС	-
7	Составление ведомственной целевой программы	-	-	-	СИ	СИ	СИ	СИ	АТрТ Я	С	СИ	-	-
8	Планирование мероприятий по реализации ведомственной целевой программы	-	-	-	-	-	-	-	ЯТ	-	-	-	-
9	Заключение "безденежного" соглашения между федеральным центром и субъектом Российской Федерации	-	-	-	-	-	-	-	!	-	-	!	-
10	Заключение соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов	-	-	-	-	-	-	-	!	-	-	!	-

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

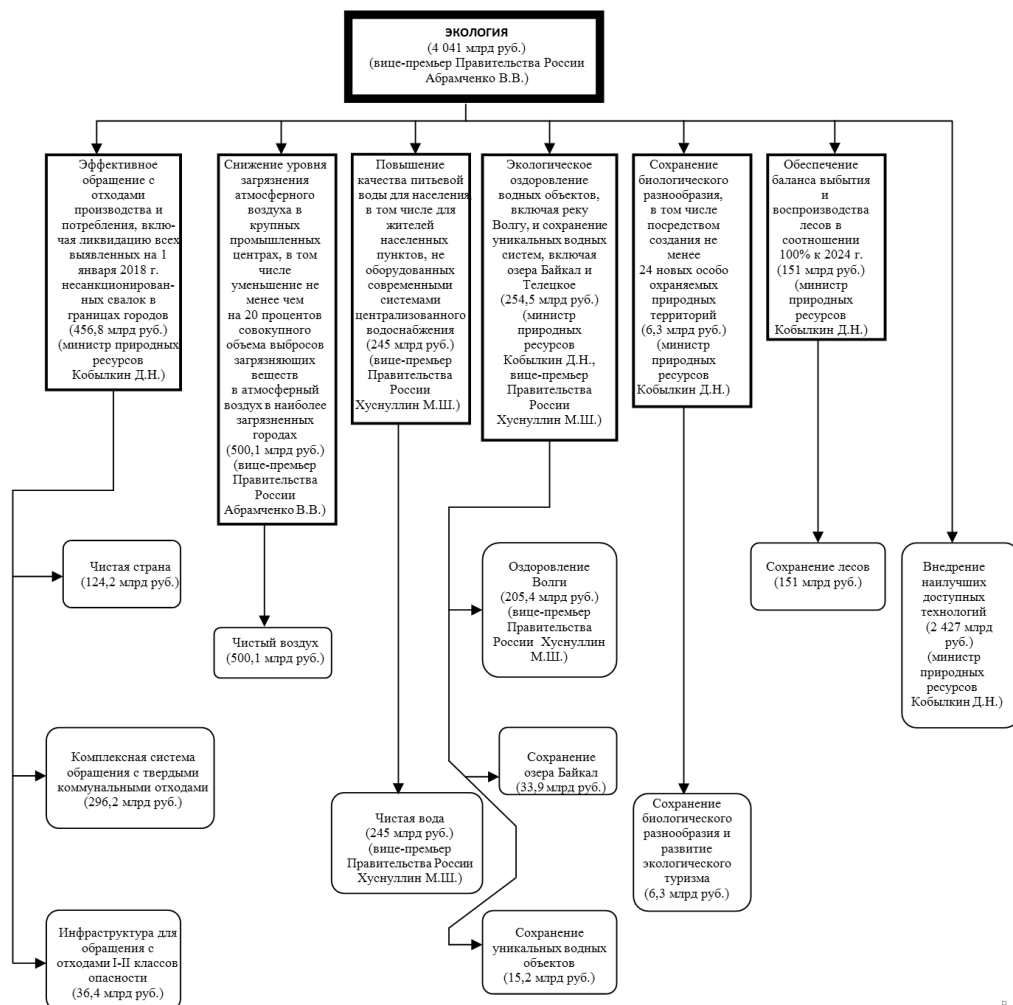
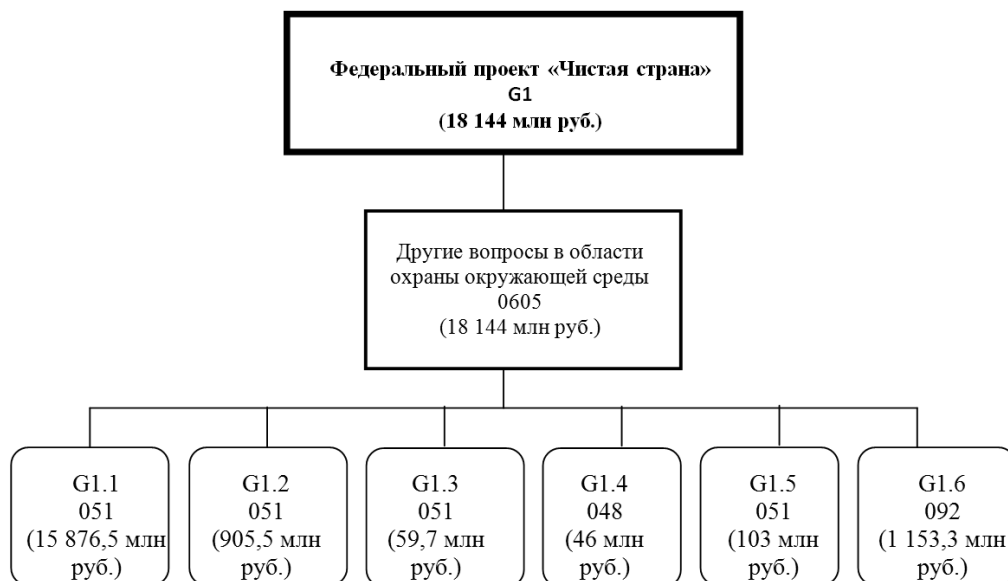
Рисунок 3**Декомпозиция I и II уровня национального проекта «Экология»****Figure 3****Decomposition of I and II levels of the National Ecology Project***Источник: авторская разработка**Source: Authoring*

Рисунок 4

Декомпозиция федерального проекта «Чистая страна»

Figure 4

Decomposition of the Federal Clean Country Project



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 5

Сравнение целевых показателей федерального проекта «Чистая страна» и основных направлений его финансирования для Минприроды России

Figure 5

Comparison of targets of the Federal Clean Country Project and the main directions of its financing for the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation

Целевые статьи финансирования из федерального бюджета на реализацию федерального проекта «Чистая страна»	Целевые показатели федерального проекта «Чистая страна», изложенные на сайте Минприроды России
G1.1 Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде (Межбюджетные трансферты). (87% от общего объема финансирования по проекту)	• Ликвидировать 191 несанкционированную свалку. • Ликвидировать 75 наиболее опасных объектов. • Увеличить на 3 703 га общую площадь восстановленных земель, подверженных негативному воздействию. • Улучшить качество жизни 28,1 млн человек за счет ликвидации несанкционированных свалок
G1.2 Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде (Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд). (5% от общего объема финансирования по проекту)	
G1.3 Сопровождение реализации федерального проекта «Чистая страна» (Субсидии бюджетным учреждениям на иные цели). (0,3% от общего объема финансирования по проекту)	
G1.4 Создание и функционирование федеральной государственной информационной системы общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок (Субсидии бюджетным учреждениям на иные цели). (0,25% от общего объема финансирования по проекту)	
G1.5 Содержание федерального государственного казенного учреждения «Дирекция по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений полигона «Красный Бор». (0,6% от общего объема финансирования по проекту)	
G1.6 Реализация мероприятий национального проекта (Иные бюджетные ассигнования). (6,35% от общего объема финансирования по проекту)	

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 6

Матрица РАЗУ на примере федерального проекта «Чистая страна» национального проекта «Экология» (фрагмент)

Figure 6

A matrix of dividing the administrative tasks of management, based on the Federal Clean Country Project of the National Ecology Project case: A fragment

№ п/п	Должностные лица и ведом- ства Решаемые задачи	Минфин России	Минприроды России	Минэкономразвития России	Минцифры и связи России	Получатели средств федерального бюджета	Субъекты Российской Федерации	Муниципалитеты	Подразделения
1	2	4	5	6	7	8	9	10	11
1	G1.1 Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде	-	БК	-	-	-	БК	ЗК	Т
2	G1.2 Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде	-	ЛК	-	-	ЗК	-	-	Т
3	G1.3 Сопровождение реализации федерального проекта «Чистая страна»	-	ГК	-	-	Т	-	-	-
4	G1.4 Создание и функционирование федеральной государственной информационной системы общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок	-	ГК	-	-	Т	-	-	-
5	G1.5 Содержание федерального государственного казенного учреждения "Дирекция по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений полигона «Красный Бор»	-	ЛК	-	-	З	-	-	-
6	G1.6 Реализация мероприятий национального проекта	-	БВГЮЛ	-	-	-	-	-	-

Источник: авторская разработка

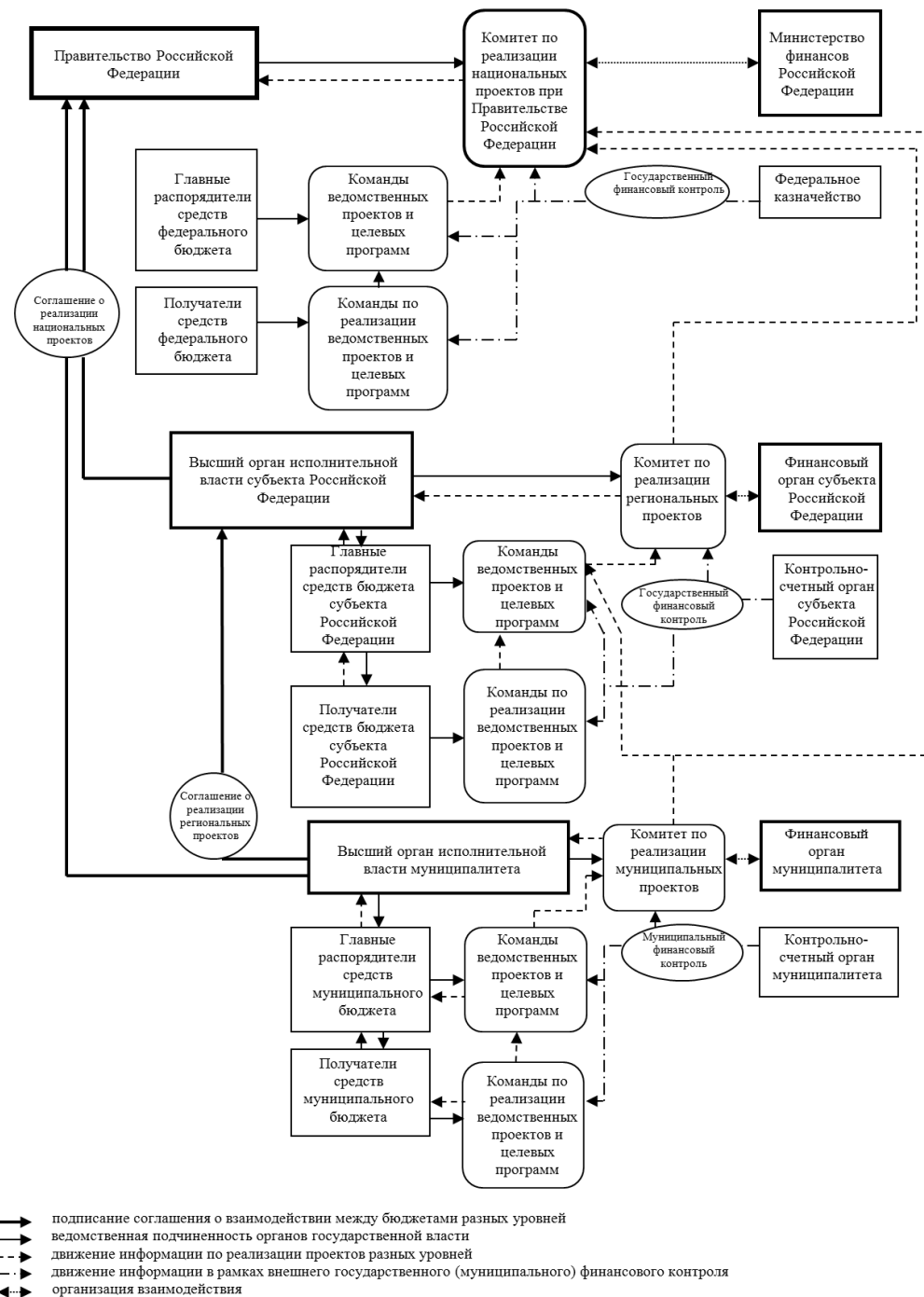
Source: Authoring

Рисунок 7

Адаптивная модель государственного проектного финансового управления

Figure 7

An adaptive model of Public Financial Management Project



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: Дело, 2014. 176 с.
2. Коваленко О.Г., Колачева Н.В. Теоретические основы финансового менеджмента // Вестник НГИЭИ. 2015. № 1. С. 25—29.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-osnovy-finansovogo-menedzhmenta>
3. Потороченко Н.А. Некоторые аспекты применения программно-целевого метода планирования и управления социально-экономическим развитием // Власть. 2013. № 10. С. 96—100.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-aspekty-primeneniya-programmno-tselevogo-metoda-planirovaniya-i-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem>
4. Лапыгин Д.Ю. Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона // Менеджмент в России и за рубежом. 2005. № 6. С. 44—56.
URL: https://www.cadrem.ru/Materials/2005/2005_Management%20in%20Russia%20and%20Overseas_%2006_Methodical%20Maintenance/Methodical%20Maintenance.shtml
5. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 48—64.
URL: <https://docplayer.com/43196745-Rossiyskie-byudzhetye-reformy-ot-programm-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-do-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federacii.html>
6. Тетерина О.В. Зарубежный опыт внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 6. С. 88—92.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-vnedreniya-byudzhetrovaniya-orientirovannogo-na-rezultat>
7. Мирошников С.Н., Чаркина Е.С. Реформирование государственных финансов: зарубежный опыт и российские проблемы // Российское предпринимательство. 2017. Т. 18. № 4. С. 515—532.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformirovanie-gosudarstvennyh-finansov-zarubezhnyy-opyt-i-rossiyskie-problemy>

8. *Богоров В.Г., Корольков М.П.* Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт стран ОЭСР и уроки для России // *Власть*. 2010. № 12. С. 165—168. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetrovanie-orientirovannoe-na-rezultat-opyt-stran-oesr-i-uroki-dlya-rossii>
9. *Miller G.I., Hildreth W.B., Rabin J.* Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. New York, Routledge, 2001, 520 p. URL: <https://doi.org/10.4324/9780429498411>
10. *Khan A., Hildreth W.B.* Budget Theory in the Public Sector. Praeger, 2002, 320 p.
11. *Шапш Н.Н., Бородин А.И., Татыев А.А.* Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях*. 2014. № 11. С. 31—38. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-perehoda-na-programmnyy-byudzheth-novyye-vyzovy-byudzhethnoy-politiki-rossii>
12. *Семенова Т.Ю.* Программно-целевое управление инновационным развитием региона // *Проблемы современной экономики*. 2007. № 3. С. 115—118.
13. *Lee R.D. Jr., Johnson R.W., Joyce P.G.* Public Budgeting Systems. Canada, Jones & Bartlett Publishers, 2012, 656 p.
14. *Зайцев В.Е.* Современный этап развития программно-целевого управления в России // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2017. № 65. С. 188—209. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-etap-razvitiya-programmno-tselevogo-upravleniya-v-rossii>
15. *Кадакоева Г.В.* Преимущества и современные проблемы использования программно-целевого подхода в региональной политике // *Новые технологии*. 2006. № 2. С. 119—120. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/preimuschestva-i-sovremennyye-problemy-ispolzovaniya-programmno-tselevogo-podhoda-v-regionalnoy-politike>
16. *Васецкая Н.О.* Программно-целевое управление как инструмент финансовой реализации федеральных целевых программ // *Экономика науки*. 2019. Т. 5. № 3. С. 160—169. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmno-tselevoe-upravlenie-kak-instrument-finansovoy-realizatsii-federalnyh-tselevykh-programm>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

pISSN 2071-4688
eISSN 2311-8709

Fiscal System

IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM AND TARGET METHOD FOR MANAGING THE STATE FINANCIAL RESOURCES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Andrei G. LUKIN

Samara State University of Economics (SSEU),
Samara, Russian Federation
Lagufk@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3347-2605>

Article history:

Article No. 511/2021
Received 13 Sept 2021
Received in revised
form 25 October 2021
Accepted 8 Nov 2021
Available online
31 January 2022

JEL classification:

H61

Keywords:

government financial
management, budget
management, project-
target method,
performance-based
budgeting

Abstract

Subject. The article considers processes of introducing the program-target method of managing the federal budget funds in the Russian Federation.

Objectives. The aim is to justify the need for a wider application of project management tools, and, therefore, the need to change the structure of budget management of the budget system.

Methods. The study employs universal methods of scientific knowledge, like analysis, synthesis, generalization, abstraction, and methods of induction and modeling.

Results. I offer a variant of adapting such a project management tool as a matrix, for dividing administrative management tasks for the public financial management sector. The paper substantiates that in the conditions of the current structure of the State financial management in the Russian Federation, the effective operation of the program-target method of financial management is significantly complicated. I developed an option of temporary adaptive structure of public financial management for the period of implementation of priority national projects until the end of the current stage of budget reform.

Conclusions. Approaches to the adaptation of project management tools to their use in the public administration sector, proposed in the article, on the one hand, will enable practitioners to improve the efficiency of planning and using the public financial resources, and, on the other hand, to open new areas of research to improve the public financial and budgetary management.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2021

Please cite this article as: Lukin A.G. Implementation of the Program and Target Method for Managing the State Financial Resources in the Russian Federation. *Finance and Credit*, 2022, vol. 28, iss. 1, pp. 4–34.
<https://doi.org/10.24891/fc.28.1.4>

References

1. Yuzhakov V.N., Aleksandrov O.V., Dobrolyubova E.I., Klochkova E.N. [Implementation of result-based management in the activities of public

- authorities: Interim results and proposals for further development]. Moscow, Delo Publ., 2014, 176 p.
2. Kovalenko O.G., Kolacheva N.V. [Theoretical fundamentals of financial management]. *Vestnik NGIEI = Bulletin of NGIEI*, 2015, no. 1, pp. 25–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-osnovy-finansovogo-menedzhmenta> (In Russ.)
 3. Potorochenko N.A. [Some aspects of applying the program-target method of planning and management of socio-economic development]. *Vlast'*, 2013, no. 10, pp. 96–100. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-aspekty-primeneniya-programmno-tselevogo-metoda-planirovaniya-i-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskimi-razvitiem> (In Russ.)
 4. Lapygin D.Yu. [Methodological support to the process of developing a plan for strategic development of the region]. *Menedzhment v Rossii i za rubezhom = Management in Russia and Abroad*, 2005, no. 6, pp. 44–56. URL: https://www.cadrem.ru/Materials/2005/2005_Management%20in%20Russia%20and%20Overseas_%2006_Methodical%20Maintenance/Methodical%20Maintenance.shtml (In Russ.)
 5. Afanas'ev M.P., Shash N.N. [Russian budgetary reforms: From programs of social and economic development to State programs of the Russian Federation]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2014, no. 2, pp. 48–64. URL: <https://docplayer.com/43196745-Rossiyskie-byudzhety-reformy-ot-programm-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-do-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federacii.html> (In Russ.)
 6. Teterina O.V. [International Experience of Results-Oriented Budgeting Implementation]. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2012, no. 6, pp. 88–92. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-vnedreniya-byudzhetrovaniya-orientirovannogo-na-rezultat> (In Russ.)
 7. Miroshnikov S.N., Charkina E.S. [The public finance reform: Foreign experience and the Russian problems]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2017, vol. 18, no. 4, pp. 515–532. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformirovanie-gosudarstvennyh-finansov-zarubezhnyy-opyt-i-rossiyskie-problemy> (In Russ.)
 8. Bogorov V.G., Korol'kov M.P. [Result-Based Budgeting: Experience of OECD Countries and Lessons for Russia]. *Vlast'*, 2010, no. 12, pp. 165–168. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetrovanie-orientirovannoe-na-rezultat-opyt-stran-oesr-i-uroki-dlya-rossii> (In Russ.)

9. Miller G.I., Hildreth W.B., Rabin J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. New York, Routledge, 2001, 520 p.
URL: <https://doi.org/10.4324/9780429498411>
10. Khan A., Hildreth W.B. Budget Theory in the Public Sector. Praeger, 2002, 320 p.
11. Shash N.N., Borodin A.I., Tatuev A.A. [Problems of transition to the program budget: New calls to the budgetary policy of Russia]. *Bukhgalterskii uchet v byudzhetykh i nekommercheskikh organizatsiyakh* = *Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations*, 2014, no. 11, pp. 31–38.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemny-perehoda-na-programmnyy-byudzhety-novye-vyzovy-byudzhety-politiki-rossii> (In Russ.)
12. Semenova T.Yu. [Program-targeted management of innovative development of the region]. *Problemy sovremennoi ekonomiki* = *Problems of Modern Economics*, 2007, no. 3, pp. 115–118. (In Russ.)
13. Lee R.D. Jr., Johnson R.W., Joyce P.G. Public Budgeting Systems. Canada, Jones & Bartlett Publishers, 2012, 656 p.
14. Zaitsev V.E. [Contemporary Development of the Program-Target Management in Russia]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2017, no. 65, pp. 188–209. (In Russ.)
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-etap-razvitiya-programmno-tselevogo-upravleniya-v-rossii>
15. Kadakoeva G.V. [Advantages and modern problems of using the target-oriented approach in regional policy]. *Novye tekhnologii* = *New Technologies*, 2006, no. 2, pp. 119–120.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/preimushchestva-i-sovremennye-problemy-ispolzovaniya-programmno-tselevogo-podhoda-v-regionalnoy-politike> (In Russ.)
16. Vasetskaya N.O. [Program-target management as a tool of financial implementation of special federal programs]. *Ekonomika nauki* = *The Economics of Science*, 2019, vol. 5, no. 3, pp. 160–169.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmno-tselevoe-upravlenie-kak-instrument-finansovoy-realizatsii-federalnyh-tselevykh-programm> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.