

УДК 336.5

*М.Л. Дорофеев***ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В рамках проводимой реформы государственного управления и бюджетной системы все больше внимания уделяется повышению эффективности использования бюджетных средств. Наиболее оптимальным методом, позволяющим решить эту задачу, является программно-целевой метод планирования и финансирования расходов бюджета.

Если применяемое раньше планирование в разрезе функций органов местного самоуправления не приводило к формированию стимулов для оптимального распределения средств и ориентировалось только на затраты по содержанию соответствующих органов и подведомственных учреждений, то применение программно-целевого планирования предусматривает смещение акцентов в осуществлении бюджетных расходов на достигаемые результаты. Развитые страны начали применять данные методы планирования с середины прошлого века и до настоящего времени накоплен богатый опыт, который можно использовать в практике Российской Федерации, для которой этот метод планирования расходов все еще является достаточно новым и вызывающим ряд проблем и трудностей в практической реализации.

Проведено обзорное исследование и систематизация проблем реализации и оценки эффективности программно-целевого метода планирования государственных и муниципальных расходов в РФ, обозначены ключевые трудности, с которыми столкнулась бюджетная система в 2018-2019 г., сделаны выводы и даны рекомендации по их преодолению.

*Ключевые слова:* бюджет, расходы бюджета, бюджетный процесс, программно-целевое планирование бюджетных расходов.

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-1-13-21

В соответствии с большинством этимологических концепций понятие «финансы» как экономическую категорию на начальных этапах ее развития связывали преимущественно с формированием государственной казны и с процессом финансирования государственных расходов. Российская научная школа в силу специфики политического и экономического устройства в основном придерживается функционального подхода к трактовке финансов и финансовой системы. Сегодня в России роль бюджетной системы в перераспределении финансовых ресурсов в экономике, на наш взгляд, более сильная, чем у финансового рынка, который с 2014 г. перестал эффективно выполнять часть своих функций в привлечении капитала через рынок первичного размещения акций. Текущая капитализация рынка акций РФ, несмотря на безупречную устойчивость финансовой системы и один из самых низких уровней долговой нагрузки в мире, находится на очень низком уровне, демонстрируя потерю своей эффективности и инвестиционной привлекательности (табл. 1).

Переход России в 2004-2005 г. на программно-целевое планирование [2], внедрение подходов нового государственного менеджмента (NPM), а также активная поэтапная цифровизация бюджетного процесса позволили заметно сократить теневую экономику в РФ и существенно увеличить налоговые доходы бюджетной системы. В результате проведенных реформ к 2020 г. Россия накопила солидные финансовые резервы<sup>1</sup>, повысила сбалансированность бюджетной системы до впечатляющих по меркам G-20 и готова использовать эти преимущества для ускорения экономического роста через реализацию государственных программ в рамках бюджетно-налоговой политики. В данной работе мы сфокусируемся на исследовании актуальных проблем программно-целевого метода расходов бюджета в РФ.

<sup>1</sup> На начало 2020 г. в ЗВР Банка России накоплено резервов на 554 млрд долл. США, что составляет около 33,4 % ВВП. Для сравнения, наибольший объем резервов у РФ с 2000 г. был в августе 2008 г. В тот момент перед началом мирового финансового кризиса у Банка России накопилось 596 млрд долл. США или 35,9 % ВВП [6].

Таблица 1

**Капитализация рынка акций РФ к ВВП – межстрановое сравнение**

Страна	ВВП (трлн долл. США)	Оценка рынка акций по сравнению с ВВП страны				Страновой ETF
		Капитализация рынка акций к ВВП (%)	Историче- ский мин. (%)	Историче- ский макс. (%)	Количе- ство лет	
Швейцария	0,71	312	84	431	30	<u>EWL</u>
Бельгия	0,46	229	80	229	10	<u>EWK</u>
Япония	4,76	171	56	361	36	<u>EWJ</u>
Швеция	0,53	157	63	159	19	<u>EWD</u>
США	21,54	155	35	155	50	<u>SPY</u>
Канада	1,75	127	78	190	30	<u>EWK</u>
Австралия	1,36	125	94	229	20	<u>EWA</u>
Великобритания	2,84	115	47	201	48	<u>EWU</u>
Нидерланды	0,84	113	48	503	28	<u>EWN</u>
Сингапур	0,34	113	92	418	33	<u>EWS</u>
Франция	2,68	97	52	182	30	<u>EWQ</u>
Корея	1,61	74	36	140	23	<u>EWY</u>
Испания	1,37	70	51	235	27	<u>EWP</u>
Индия	3,06	66	40	158	23	<u>INDA</u>
Бразилия	1,88	58	26	106	23	<u>EWZ</u>
Германия	3,79	49	13	58	30	<u>EWG</u>
Китай	13,13	40	35	662	30	<u>MCHI</u>
Индонезия	1,23	33	17	99	23	<u>EIDO</u>
Мексика	1,24	29	12	45	29	<u>EWV</u>
<b>Россия</b>	<b>1,66</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>142</b>	<b>20</b>	<b><u>ERUS</u></b>
Италия	1,98	16	9	45	20	<u>EWI</u>

Источник: [1].

### **Роль программно-целевых методов бюджетного планирования в реформировании бюджетной системы**

Основной целью разработки программно-целевого бюджета выступает увязка бюджетных расходов с результатами деятельности государственного органа, осуществляющего оказание государственных и муниципальных услуг. Использование такого способа планирования способно повысить эффективность и экономичность работы государственных органов [3-5]. Общая цель программного бюджета в зависимости от структуры подразделяется на четыре основных направления:

- 1) в рамках планирования и распределения бюджета целью является обеспечение взаимосвязи между приоритетами государственной политики и бюджетными ассигнованиями;
- 2) при определении величины расходов целью выступает установление универсальных подходов к формированию разделов программ по видам расходов;
- 3) в области управления реализацией программы в качестве цели выдвигается организация деятельности по эффективному управлению финансами для достижения заранее определенной цели;
- 4) в части автономии целью выступает определение пределов ответственности руководителей программы за достижение поставленных результатов путем обеспечения прозрачности использования бюджетных средств.

Использование программно-целевых методов бюджетного планирования решает одну из важнейших проблем – неопределенности, то есть предусматривает выделение бюджетных средств на достижение конкретных результатов и выполнение поставленных целей. Подход к формированию расходов на основе программно-целевых методов планирования предусматривает выполнение следующих процедур:

- 1) каждая утвержденная государственная целевая программа является действующим расходным обязательством;

- 2) при утверждении государственной программы определяются бюджетные обязательства, при этом они разбиваются по годам финансирования;
- 3) осуществляется ежегодная оценка эффективности целевой программы;
- 4) в рамках государственной программы допускается получение субсидий от вышестоящих органов власти в рамках софинансирования «сопряженных» программ.

Итогом программно-целевого метода планирования становится комплексный стратегический план в форме скользящего бюджета, отражающего долгосрочное целевое распределение финансовых ресурсов по ключевым направлениям государственных программ (табл. 2)

Таблица 2

**Объемы бюджетных расходов по направлениям национальных программ РФ  
(план на период 2019–2024 г.)**

№	Наименование	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Динамика	2019-2024
1	<b>ВСЕГО</b>	<b>1 685,5</b>	<b>1 862,7</b>	<b>2 084,8</b>	<b>2 512,5</b>	<b>2 452,8</b>	<b>2 341,3</b>		<b>13 032,0</b>
2	Демография	512,0	522,2	528,8	474,5	451,6	417,8		2 906,8
3	Здравоохранение	159,8	299,1	238,8	256,1	172,2	210,5		1 336,5
4	Образование	103,2	117,6	127,7	116,6	116,1	120,4		701,4
5	Жилье и городская среда	105,3	105,3	108,4	172,8	172,4	212,0		876,2
6	Экология	49,6	77,8	113,7	136,8	143,0	114,6		635,7
7	Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	104,3	137,4	23,9	23,2	22,5		440,9
8	Производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,9	6,9	7,4	7,1	8,3		43,7
9	Наука	35,2	41,4	53,5	80,4	97,9	91,4		399,7
10	Цифровая экономика Российской Федерации	107,9	128,7	177,9	258,3	217,0	218,9		1 108,7
11	Культура	12,7	13,6	16,7	19,9	21,0	16,1		100,0
12	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	57,3	32,5	46,8	94,9	91,4	72,6		395,4
13	Международная кооперация и экспорт	82,5	70,4	119,6	186,3	229,8	202,2		890,9
14	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	323,2	343,0	408,6	684,7	710,2	634,1		3 103,8

Источник. Составлено автором на основе официальных данных Минфина РФ.

При проведении сравнительного анализа традиционной затратной модели финансирования и программно-целевых методов планирования расходов становится очевидно, что из этих двух методов планирования бюджетных расходов второй, при всех его недочетах, является более предпочтительным выбором в управлении финансами сектора государственных и муниципальных финансов (табл. 3).

Таблица 3

**Сравнение сметного и программно-целевого метода планирования бюджетных расходов**

Показатель	Сметный метод планирования	Программно-целевой метод планирования (инструмент нового государственного менеджмента [NPM])
Распределение финансовых ресурсов	По видам затрат бюджетного классификатора	В соответствии с утвержденными программами, направленными на достижение конкретных результатов
Принципы планирования	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Метод экономического анализа</li> <li>• Нормативный метод</li> <li>• Метод экстраполяции</li> </ul>	Необходимость достижения конкретных результатов, прописанных в государственной программе
Период планирования	Краткосрочный – 1 год	Среднесрочный – 3-5 лет
Уровень делегирования полномочий	Низкий	Высокий

Источник. Составлено автором на основе [7-11].

Как видно из табл. 3, программно-целевое планирование, в сравнении со сметным планированием бюджетных расходов, обладает рядом преимуществ для всех участников бюджетного процесса.

С точки зрения Правительства программно-целевое планирование позволяет отслеживать достижение целей государственного развития, более эффективно использовать бюджетные ресурсы, производить контроль путем мониторинга показателей результативности, устранения неэффективных расходов. Учреждения получают возможность самостоятельно расходовать бюджетные средства, основной целью которых является эффективное достижение результатов. Наконец, общество извлекает преимущество в форме четкой идентификации целей социального и экономического развития, а также объема средств, необходимых для их достижения.

Таким образом, переход от сметного финансирования к программно-целевому планированию в РФ привел к определению четких правил изменения объема и структуры ассигнований, а также усилению контроля за целевым использованием бюджетных средств и позволил оценить результаты использования в ходе реализации государственной программы, как в бюджетном году, так и после ее завершения. Тем не менее, не смотря на накопленный положительный опыт и полученные преимущества от использования программно-целевого метода планирования бюджетных расходов как инструмента планирования расходов проблемной областью остается низкое качество исполнения бюджета.

### Проблемы исполнения бюджета в рамках реализации программно-целевого метода планирования в современных условиях

2019 г. стал ярким примером того, как несовершенство системы государственного управления финансами при концептуально работающем подходе к планированию и исполнению расходов бюджетной системы девальвирует ее преимущества. Большое разнообразие государственных программ, федеральных адресных целевых программ, национальных проектов и других финансовых планов в большинстве своем имеют внутренние взаимосвязи и взаимозависимости. В действующем формате программно-целевого метода планирования в РФ запущены 25 госпрограмм, предусматривается реализация 12 национальных проектов (программ), которые включают 67 федеральных проектов, а также комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, включающий 9 федеральных проектов.

На начало 2019 г. исполнение расходов по лимитам бюджетных обязательств (ЛБО) выглядело как очень подробный и хорошо продуманный план, способный стать опорой для экономического роста российской экономики, а уже через год оказалось, что задача по исполнению программного бюджета стала очень сложно реализуемой с практической точки зрения головоломкой для Правительства РФ.

Повышение налоговой нагрузки через рост налоговых ставок и уровня собираемости налогов в стране послужило основой ритмичного наполнения доходной части бюджета, принеся в казну за первую половину 2019 г. дополнительные 920 млрд руб., и повысив устойчивость бюджетной системы РФ (табл. 4).

Таблица 4

**Общий объем доходов федерального бюджета за 1-ое полугодие 2019 г. и 1-ое полугодие 2018 г. (млрд руб.)**

Наименование показателя	I полугодие	I полугодие	Отклонение	
	2018 года	2019 года	абс.	%
НДПИ	2679,2	3141,9	462,8	17,3%
НДС (внутренний)	1752,6	2059,8	307,2	17,5%
НДС (ввозной)	1105,5	1299,2	193,6	17,5%
Налог на прибыль организаций	457,7	585,8	128,1	28,0%
Утилизационный сбор	106,4	145,6	39,2	36,8%
Акцизы на товары (продукцию), производимые на территории Российской Федерации	415,9	205	-211	-50,7%

Источник. Составлено автором на основе данных Федерального казначейства РФ.

Вместе с тем распределение расходов по каналам бюджетной системы производилось неэффективно, о чем неоднократно в течение 2018–2019 гг. докладывал глава Счетной палаты РФ в своих докладах и выступлениях [12]. Проблема с исполнением расходов федерального бюджета в 2019 г. оказалась настолько существенной, что во многом обусловила снижение инфляции до нетипичного для экономики России уровня ниже прогнозных уровней Банка России, отражая сбои в механизме бюджетной системы РФ. Уровень исполнения расходов бюджета в январе – июне 2019 г. один из самых низких за последние 10 лет (рис. 2).

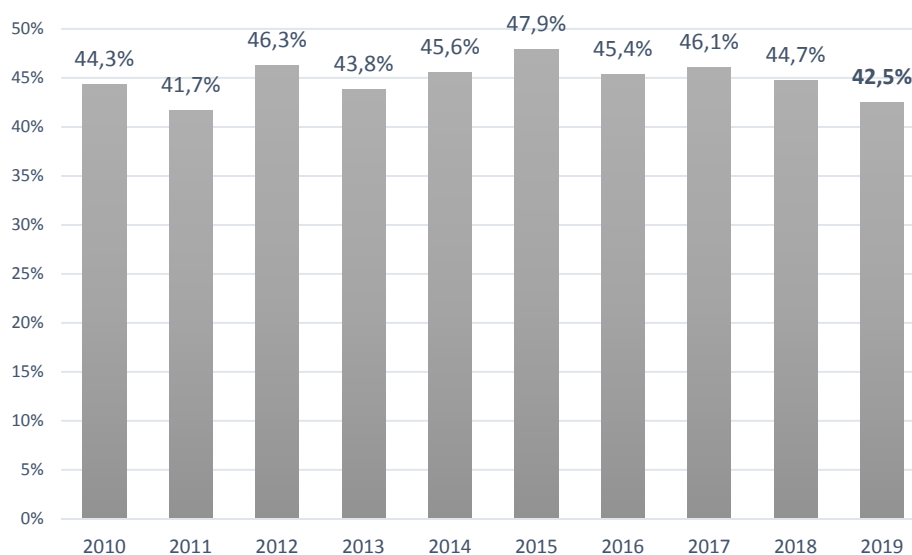


Рис. 1. Анализ исполнения расходов федерального бюджета за январь – июнь в 2010–2019 гг. Источник: отчет Счетной палаты РФ.

Объем заблокированных на нацпроекты бюджетных финансовых ресурсов по состоянию на 1 июля 2019 г. составил 912,9 млрд руб. (на 33,5 % больше аналогичного значения в 2018 г.). Среди причин блокировки и неисполнения расходных обязательств отмечают невыполнение условий для распределения зарезервированных бюджетных ассигнований, осуществления расходов на финансовое обеспечение ФАИП и мероприятий по информатизации, а также иных условий, установленных Федеральным законом № 459-ФЗ. По состоянию на 1 июля 2019 г. наибольший объем заблокированных ЛБО установлен по национальным проектам «Цифровая экономика Российской Федерации» (40 017,4 млн руб.), «Экология» (11 920,4 млн руб.), «Международная кооперация и экспорт» (10 945,2 млн руб.). Доля заблокированных ЛБО по указанным 3 нацпроектам в общем объеме заблокированных ЛБО по нацпроектам составляет 86 %.

Кроме проблемы исполнения расходов бюджета, которая, на наш взгляд, носит приоритетный характер в современных условиях, о чем свидетельствует отставка Правительства РФ в полном составе в январе 2020 г., последовавшим за провальным по результатам исполнения 2019 г., является неослабевающая и до сих пор не получившая решения проблема оценки экономической эффективности расходования бюджетных ресурсов [13].

### **Проблемы оценки эффективности реализации программно-целевого метода планирования бюджетных расходов**

Бюджетное планирование выступает основой организации эффективного бюджетного процесса, однако до сих пор не выработано четкой позиции в отношении оценки эффективности бюджетных расходов. Это связано, прежде всего, с применяемыми расплывчатыми формулировками самого понятия.

Под оценкой эффективности государственных программ понимается комплексная, многоуровневая и многокритериальная система показателей процедур, основанная на принципах экономического, математического и статистического анализа данных о фактической реализации государственной программы. Оценка эффективности производится на основании утвержденного законами и соответ-

ствующим порядком разработки и реализации государственных программ. Основным критерием выступает полное исполнение всех показателей и индикаторов программы в установленные сроки.

Обзор научной литературы показывает, что к наиболее важным проблемам, мешающим осуществлять объективную оценку эффективности программно-целевого метода планирования расходов в рамках государственных программ, относят следующее [14-15]:

- 1) отсутствие четкой взаимоувязки стратегии развития и принимаемых государственных программ;
- 2) недостаточный опыт использования показателей оценки эффективности реализации ведомственных программ и слабая связь полученных результатов с объемами финансирования;
- 3) отсутствие прямой зависимости между эффективностью реализации программы и бюджетными ассигнованиями;
- 4) недостаточная методическая поддержка со стороны федерального и регионального уровней бюджетной системы в разработке муниципальных целевых программ;
- 5) нечеткость целей, непроработанность мероприятий, отсутствие конкретных взаимосвязей между мероприятиями и целями их достижения;
- 6) неотлаженность процессов формирования статистической отчетности, требуемой для проведения оценки эффективности реализации государственной программы;
- 7) большое количество оценочных качественных показателей, не позволяющих однозначно определить достижение определённых целевых индикаторов;
- 8) слабая оценка рисков реализации программы на всех этапах бюджетного процесса государственной программы;
- 9) проблемы в механизме работы с недопоступлениями финансовых ресурсов из бюджетов других уровней или внебюджетных источников;
- 10) дублирование похожих целей в различных муниципальных программах;
- 11) невозможность промежуточной оценки результатов реализации некоторых программ, так как степень достижения результатов обозначается только после реализации всего комплекса мероприятий.

В своем аналитическом отчете о выявленных недостатках в рамках реализации национальных проектов (программ) и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры Счетная палата РФ пишет о следующих 4 актуальных проблемных областях при оценке эффективности исполнения расходов в рамках программно-целевого метода бюджетного планирования в РФ [12].

1. Отсутствие методик расчета показателей национальных проектов (программ). Всего в действующих документах и планах насчитывается около 145 целевых показателей. Большинство показателей содержат нестыковки с официальным методологическим подходом к статистическому учету в РФ, содержащие нечеткие определения измеряемых явлений; разногласия по наименованиям показателей; погрешности в определении единиц измерения показателей; несогласованность с федеральными органами исполнительной власти, которые с ними работают или будут работать.

2. Результаты выборочного мониторинга, проведенного Счетной палатой, показывают, что отдельные мероприятия и контрольные точки, предусмотренные паспортами федеральных проектов, не выполнены либо выполнены с нарушением сроков. Имеются проблемы в реализации национальных проектов.

3. Несоответствие целей и целевых показателей паспортов национальных проектов целям и целевым показателям, определенным Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

4. Недостатки и нарушения требований, установленных Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») и Методическими указаниями по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты, утвержденным президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 3 декабря 2018 г. № 14 (иными нормативными правовыми актами по разработке национальных проектов (программ), выявленные в отчетах о реализации национальных проектов и федеральных проектов.

Таким образом, мы видим, что актуальные проблемы, имеющиеся в области реализации программно-целевого метода планирования и реализации расходов не новы и по-прежнему присутствуют в бюджетном процессе в достаточном объеме. В результате такой работы бюджетной системы РФ часть органов власти участвует в реализации программ только путем освоения выделенных средств, работает в условиях противоречивой методологической базы оценки эффективности, не все цели и показатели проектов согласованы между собой, что в целом по-прежнему не дает исполнять и оценивать результаты эффективности бюджетных расходов на высоком уровне.

Не смотря на описанные сложности и проблемы в реализации программно-целевого метода планирования расходов, этот метод остается наиболее популярным в сфере управления государственными финансами и во всем мире усиливается тенденция по его развитию и более глубокому внедрению в бюджетный процесс. Большинство стран мира стремятся к расширению использования проектного подхода и практики программно-целевого управления ресурсами бюджетной системы в управлении государственными финансами [16].

Исходя из приведенных выше примеров российского и зарубежного опыта внедрения программно-целевого планирования государственных расходов можно сделать вывод, что при комплексной реализации принципов среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, является одной из лучших мировых практик по управлению государственными финансами. В этом плане в Российской Федерации необходимо в большей степени использовать программный подход к планированию расходов бюджетов на разных уровнях бюджетной системы и продолжать работу по повышению эффективности бюджетного процесса и качества финансового менеджмента. В целом можно отметить, что бюджетные реформы в России нельзя назвать завершенными и достаточными.

Учитывая форму государственного устройства, Российская Федерация реализует стратегию постепенной трансформации бюджетного планирования. Это обусловлено также незавершенностью административной реформы и значительными различиями в уровне развития регионов. В сложившейся в России ситуации будем считать применяемую стратегию оптимальной, однако обратим внимание на опасность чрезмерного растягивания реформ во времени, а также повышенную вероятность проведения только формальных изменений без реальных результатов.

В проведенном исследовании были выявлены следующие недостатки программно-целевых методов планирования в РФ: отсутствие механизмов выделения приоритетов бюджетных расходов, недостаточная разработка качественных показателей оценки муниципальных программ и порядок их определения; возможность принятия заведомо неэффективной программы в связи с определенным порядком проведения оценки; недостатки системы статистического учета для проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ; недостаточное обоснование объема средств, необходимых для достижения определенных целей, отсутствие механизмов корректировки программы в соответствии с рисками реализации; неопределенность принятия решений по неэффективным программам.

К ключевым факторам, обеспечивающим эффективное функционирование системы программно-целевого планирования, и то, к чему, по нашему мнению, следует стремиться органам государственного финансового регулирования и планирования государственных расходов в РФ, является следующее:

- 1) совершенствование информационной системы создания и обработки данных, предусматривающей оперативное предоставление данных в реальном времени;
- 2) учет общественного мнения при принятии решения о расходовании бюджетных средств (партисипативное бюджетирование);
- 3) более активная цифровизация, алгоритмизация бюджетного процесса, устранение человеческого фактора, что позволит ускорить многие процессы, сократить количество человеческих ошибок, повысить качество управления;
- 4) более активное внедрение предварительного аудита эффективности расходов, позволяющего предотвращать возможные нарушения бюджетного законодательства;
- 5) постепенное внедрение системы бюджетного планирования на более длительный срок (5 лет и более), что позволит субъектам бюджетного планирования поэтапно достигать своих стратегических целей и лучше управлять процессом их достижения;
- 6) установление персональных мер справедливой ответственности за неэффективное использование бюджетных средств, разработка системы материального стимулирования за качество бюджетного планирования.

И еще один тезис, который важно подчеркнуть в заключении. Говоря о результатах проводимых реформ и внедряемых улучшениях, пусть даже и промежуточных, нельзя воспринимать их односторонне, только в плоскости управления финансами, поскольку более комплексный анализ данной проблематики обнажает целый пласт других, более глубоких и системных проблем, не связанных со сферой управления общественными финансами и лежащих в плоскости актуальности радикального реформирования административной реформы, более смелой борьбы с коррупцией в стране и т. п.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Инвестиционно-аналитический ресурс Investguru. URL: <https://www.gurufocus.com/global-market-valuation.php/>
2. Макарова С.Н. Реформа управления бюджетным процессом: переход к программно-целевому подходу в бюджетном планировании регионов // Дискуссия. 2015. № 2. С. 77-82.
3. Robinson Marc. 2007. Performance Budgeting Models and Mechanisms. In Performance Budgeting: Linking Funding and Results, 1–18. Washington: International Monetary Fund.
4. Schick Allen. 2014. The Metamorphoses of Performance Budgeting. OECD. Journal on Budgeting 13 (2): 49–79.
5. Desai Raj M., and Anders Olofsgerd. 2006. The Political Advantage of Soft Budget Constraints. European Journal of Political Economy 22 (2): 370–387. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.09.011>.
6. Официальный сайт Банка России. URL: [https://cbr.ru/hd\\_base/mrrf/mrrf\\_m/](https://cbr.ru/hd_base/mrrf/mrrf_m/)
7. Гайзатуллин Р.Р. О повышении эффективности расходов бюджета // Финансы. 2016. № 8. С. 4.
8. Гегедюш Н.С. Возможности программно-целевого бюджетного планирования в системе государственного управления // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 7. С. 44-49.
9. Бирюкова Т.С. Программно-целевое планирование социально-экономического развития // Экономика и социум. 2016. № 7. С. 27-30.
10. Ибрагимова Н.А. Программно-целевой подход к совершенствованию механизма муниципального финансового планирования // Вестн. Северо-Кавказского федерального университета. 2016. №3. С. 76-83.
11. Мустапаев И.Х. Внедрение программно-целевых методов планирования бюджетных расходов в Российской Федерации // Матрица научного познания. 2018. №2. С. 17-22.
12. Официальный сайт Счетной палаты России. URL: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-2/index.html>.
13. Ivanova O.B., Bogoslavtseva V., Karepina O.I., Kostoglodova E.D. Providing the budget transparency and state projects efficiency monitoring in Russia. European Research Studies. Vol. XX, Iss. 1, 2017. P. 97-104.
14. Ваниева М.Р. Повышение эффективности программно-целевого метода планирования на муниципальном уровне // Уч. зап. Крымского инженерно-педагогического ун-та. 2015. №2. С. 27-31.
15. Федорова О.В. Совершенствования бюджетного планирования на основе программно-целевых методов // Науч. вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. 2015. №2. С. 26-29.
16. Силуанов А.Г., Пенчук А.В. Обзор международного опыта проектного управления в государственном секторе // Фундаментальные и прикладные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации сб. ст. XIX Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч., 2019. С. 77-78.

Поступила в редакцию 11.01.2020

Дорофеев Михаил Львович, кандидат экономических наук,  
доцент департамента Общественных Финансов  
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»  
125993 (ГСП-3), Россия, г. Москва, Ленинградский просп., 49  
E-mail: [academy@fa.ru](mailto:academy@fa.ru)

*M.L. Dorofeev*

#### **PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PROGRAM-TARGETED METHOD OF BUDGET EXPENDITURES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-1-13-21

The ongoing reform of public administration and the budgetary system has increasingly focused on improving budgetary efficiency. The best method to achieve this is a program-targeted method of planning and financing budget expenditures.

While earlier planning in terms of the functions of local governments did not create incentives for optimal allocation of funds and focused only on the costs of maintaining the relevant bodies and subordinate institutions, the application



of program-targeted planning requires a shift in the focus of budgetary expenditures towards results. Developed countries have begun to apply these planning methods since the middle of the last century, and to date there has been a wealth of experience that can be used in the practice of the Russian Federation, for which this method of planning expenditures is still quite new and causes a number of problems and difficulties in implementation.

The article presents an overview study and systematization of the problems of implementation and evaluation of the effectiveness of the program-targeted method of planning state and municipal expenditures in the Russian Federation. The author identifies main difficulties faced by the budget system in 2018-2019, makes conclusions and recommendations for its improvement in the Russian Federation.

*Keywords:* budget, budget expenses, budgetary process, program and target planning of the budgetary expenses.

Received 11.01.2020

Dorofeev M.L., Doctor of Philosophy, Associate Professor at Department of Public Finance  
Financial University under the Government of the Russian Federation  
49, Leningradsky Prospekt, Moscow, Russia, 125993, GSP-3  
E-mail: academy@fa.ru