

**ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ
В УПРАВЛЕНИИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ**

Ключевые слова: программное бюджетирование, общественные финансы, государственные программы, проектное управление, уровни управления, источники финансирования.

Пандемия COVID-19 и экономическая рецессия существенно сократили объем финансовых ресурсов, с помощью которых предполагалось решать наиболее острые проблемы общественного развития, что вызвало необходимость актуализации и переосмысления теоретического и практического опыта функционирования целевых программ как инструмента управления общественными финансами Российской Федерации. В статье произведено обобщение проблем развития программного бюджетирования на современном этапе, указаны источники их возникновения. Исследование осуществлялось с применением совокупности общенаучных методов; эмпирические результаты получены путем наблюдения и сбора данных о практической реализации государственных и муниципальных программ из официальных источников. Осуществлен критический анализ научных публикаций и отчетов органов государственной власти и местного самоуправления по проблемам развития программного бюджетирования и управления общественными финансами.

Обозначено смещение ракурса научных исследований по сравнению с начальным этапом внедрения программных принципов управления общественными финансами. Выделены основные методологические трудности, препятствующие качественному совершенствованию инструментария программного бюджетирования в целом, а также на каждом из уровней управления в отдельности. Сформулированы ключевые недостатки практического применения программного бюджетирования и обозначена их логическая связь с факторами, содержащими темпы и оказывающими влияние на вектор социально-экономического развития Российской Федерации. Приведены направления дальнейшего совершенствования программного бюджетирования и оговорены условия действенной работоспособности как новых, так и устоявшихся методов и приемов, оказывающие влияние на итоговую результативность государственных и муниципальных программ. Результаты исследования могут применяться для корректировки стратегических и программных документов органов власти в целях совершенствования управления общественными финансами.

Научный интерес к программному бюджетированию в настоящее время существенно видоизменился по сравнению с периодом 2010–2014 гг., когда в научных публикациях обосновывалась необходимость перевода бюджетов бюджетной системы РФ на программные принципы, анализировался зарубежный опыт и приводилось обоснование степени готовности инфраструктуры бюджетного процесса к намеченной реформе [1-2]. В настоящее время акцент исследований сместился в сторону необходимости комплексного развития государственного финансового менеджмента в целом [9]; отдельные программы и их укрупненные направления изучаются с позиции результа-

тивности [11, 12, 22], а приоритетным инструментом управления общественными финансами называют проектное управление [10, 13, 24]. Однако кризисный 2020 год, ключевыми событиями которого стали пандемия COVID-19 и мировая экономическая рецессия, возродил внимание научного сообщества к проблематике программного бюджетирования ввиду обострившейся необходимости решать новые проблемы развития общества путем концентрации резко сократившихся ресурсов на актуальных вопросах [17, 23, 30]. Необходимость дальнейшего развития инструмента программного бюджетирования не подвергается сомнению [3, 4, 6, 16, 28]. Отечественные исследования сконцентрированы преимущественно вокруг методик оценки эффективности самого программного бюджетирования или на оценке эффективности управления в целом [18, 19, 21]. Зарубежные же публикации делают акцент на вопросах гласности, прозрачности осуществления бюджетных расходов и общественном участии в их формировании [7].

С позиции научно-теоретического изучения и осмысления практического опыта проблема развития программного бюджетирования встречается с рядом принципиальных методологических затруднений, являющихся следствием общего вектора развития экономической науки в РФ и практики управления общественными финансами. К их числу следует отнести:

- недостаточную четкость в фундаментальном теоретическом обосновании функционирования общественных финансов;
- недостаточную увязку теорий финансового и денежно-кредитного регулирования и теорий государственного управления и наличие противоречий и расхождений в практической реализации решений в этих сферах;
- размытость российского категориального и методического аппарата и существенные расхождения практического инструментария с зарубежным, затрудняющие возможность адаптации положительного опыта организации бюджетирования других стран;
- доминирование принципа императивности в деятельности государства по управлению финансовыми отношениями, выражающееся, в том числе, в первичности положений нормативных актов по отношению к теоретическим разработкам;
- недостаточно полный учет в реализации политического курса объективных экономических закономерностей и тенденций развития мирового общества.

В результате влияния названных особенностей изначальный замысел программного бюджетирования несколько видоизменился и приобрел устойчивые особенности, вследствие чего на текущем этапе можно достаточно четко обозначить его страновую специфику. Так, одной из специфических черт российского программного бюджетирования на всех уровнях выступает сочетание имитационных и существенных характеристик [25]. Реализация программ и проектов освещается с активным использованием маркетинговых технологий, призванных формировать общественное мнение о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. При этом ак-

цент в большей степени делается на достигнутых результатах, а недостатки и пробелы не становятся предметом активной общественной дискуссии, что препятствует развитию самого инструментария бюджетирования и снижает результативность воздействия на проблемные сферы.

Программное бюджетирование, как и многие другие инструменты государственного и муниципального управления, активно использует цифровые технологии, которые изначально служат целям осуществления контроля за сбором информации о реализации программ и составления сводной отчетности уполномоченными органами, а лишь затем – для налаживания обратной связи с обществом и получения объективной картины о соответствии действий органов власти общественному запросу.

Несмотря на очевидный технологический прогресс и определенные методические усовершенствования, качественное развитие программного бюджетирования затруднено, но при этом достаточно успешно выполняются ориентиры, заложенные текущей политической повесткой. Следует отметить, что стратегическое управление финансами подчинено парадигме современного государственного управления – поиску рисков и угроз, прежде всего внешних. Этому тренду следуют и разработчики программ всех уровней управления [31]. Не случайно основным методическим приемом анализа в научных публикациях и в текстах самих государственных и муниципальных программ выступает SWOT-анализ. Теоретические изыскания направлены на поиск недостатков в самом инструментарии бюджетирования и организации бюджетного процесса, а в практическом смысле этот прием используется в ключевых документах прогнозирования, планирования и программирования и служит целям поиска уязвимостей и направлений приложения управленческих усилий. SWOT-анализ в современных реалиях выступает малорезультативным видом изолированного применения и отсутствия комплексного внедрения риск-ориентированного подхода к организации всей системы государственного управления [5, 29, 30], который ставил бы во главу угла интересы общества, а не собственные интересы государства или политических элит.

Проблемы программного бюджетирования на уровнях управления необходимо рассматривать более пристально на каждом из уровней управления ввиду наличия ярко выраженных объективно обусловленных особенностей.

1. Программное бюджетирование на федеральном уровне испытывает влияние:

- процессов консолидации и централизации властных и финансовых ресурсов, проистекающих одновременно с внедрением и развитием инструментария программного бюджетирования;

- реализации решений по обеспечению стабильности функционирования аппарата управления;

- высокой степени влияния на общественные процессы силовых ведомств. При этом расходы федерального бюджета на программы направления «Обеспечение национальной безопасности» не отличаются характерным для других направлений уровнем прозрачности. Расчетным путем авторами уста-

новлена их доля в программных расходах федерального бюджета: 12,77% в 2016 г., 9,01% в 2017 г., 10,65% в 2018 г., 9,07% в 2019 г., соответственно. Между тем уровень программизации федерального бюджета наименьший по сравнению с таковым других бюджетов: 46,6% в 2016 г., 48,0% в 2017 г., 38,7% в 2018 г., наблюдается резкий рост в 2019 г. – 72,8% согласно открытым данным. При этом наличие секретных статей в составе расходов федерального бюджета не позволяет сделать однозначные выводы о степени реальной ориентированности расходов в сфере безопасности и охраны правопорядка на решение значимых общественных проблем;

– необходимости учета требований политической повестки левого направления, что выражается в однозначном преобладании расходов социального назначения (табл. 1).

Таблица 1

**Распределение ассигнований федерального бюджета
по направлениям государственных программ РФ в 2020 г.**

Направление	Сумма, млн руб.	Удельный вес, %
Новое качество жизни	4 184 396,46	47,05
Инновационное развитие и модернизация экономики	2 006 264,96	22,56
Эффективное государство	1 631 044,85	18,34
Сбалансированное региональное развитие	1 071 971,5	12,05
Обеспечение национальной безопасности	не расшифровано	×

Примечание. Табл. 1 составлена авторами по данным [26].

В структуре расходов на государственные программы РФ в разрезе источников четко не определена методика учета межбюджетных трансфертов [14], что предполагает возможность завышения доли реального участия региональных и местных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов (табл. 2) ввиду включения в состав их финансирования расходов, фактически осуществляемых за счет федеральных трансфертов.

Таблица 2

Кассовое исполнение программного бюджета РФ в 2016–2019 гг.

Год	Источник ресурсного обеспечения	Расходы				Исполнение, %
		плановое значение		кассовое исполнение, фактические расходы		
		тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	
2016	Федеральный бюджет	7 763,0	38,6	7 656,2	36,3	98,6
	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	5 355,7	26,6	4 865,6	23,1	90,8
	Государственные внебюджетные фонды РФ	2 144,9	10,6	2 226,2	10,6	103,8
	Территориальные государственные внебюджетные фонды	-	-	461,8	2,1	-
	Юридические лица	4 666,9	23,1	5 437,2	25,8	116,5
	Внебюджетные источники	201,5	1,0	432,4	2,0	214,5
	<i>Всего</i>	<i>20 132,3</i>	<i>100,0</i>	<i>21 079,6</i>	<i>100,0</i>	<i>104,7</i>

Окончание табл. 2

Год	Источник ресурсного обеспечения	Расходы				Исполнение, %
		плановое значение		кассовое исполнение, фактические расходы		
		тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	
2017	Федеральный бюджет	7 750,8	37,6	7 878,7	37,8	101,6
	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	4 838,2	23,5	4 545,3	21,8	93,9
	Государственные внебюджетные фонды РФ	2 327,0	11,3	2 248,2	10,8	96,6
	Территориальные государственные внебюджетные фонды	1 737,1	8,4	1 722,9	8,2	99,2
	Юридические лица	3 798,1	18,5	4 361,2	20,9	114,8
	Внебюджетные источники	146,6	0,7	86,2	0,4	58,8
	<i>Всего</i>	<i>20 588,4</i>	<i>100,0</i>	<i>20 842,9</i>	<i>100,0</i>	<i>101,2</i>
2018	Федеральный бюджет	6 215,7	64,7	6 460,0	59,2	103,9
	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	568,0	5,9	360,4	3,3	63,5
	Государственные внебюджетные фонды РФ	706,7	7,4	636,7	5,8	90,1
	Территориальные государственные внебюджетные фонды	-	-	-	-	-
	Внебюджетные источники	2 119,5	22,0	3 447,4	31,6	162,7
	<i>Всего</i>	<i>9 610,0</i>	<i>100,0</i>	<i>10 904,8</i>	<i>100,0</i>	<i>113,5</i>
2019	Федеральный бюджет	9 529,8	60,2	9 719,6	60,0	102,0
	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	-	-	-	-	-
	Государственные внебюджетные фонды РФ	3 896,0	24,6	3 834,7	23,7	98,4
	Территориальные государственные внебюджетные фонды	-	-	-	-	-
	Внебюджетные источники	2 415,4	15,2	2 640,2	16,3	109,0
	<i>Всего</i>	<i>15 841,2</i>	<i>100,0</i>	<i>16 194,5</i>	<i>100,0</i>	<i>102,2</i>

Примечание. Табл. 2 составлена авторами по данным [26].

Необходимость строгого контроля за использованием межбюджетных трансфертов предполагает смещение от варианта кассового обслуживания путем открытия счета бюджета в пользу открытия счетов отдельным участникам бюджетного процесса субфедерального уровня и смешанного варианта кассового обслуживания. Обозначившаяся тенденция подтверждает процессы усиления вертикали власти в форме сверхцентрализации ресурсов и контрольных функций.

2. Программное бюджетирование на региональном уровне выступает инструментом, обеспечивающим логическое продолжение политики, проводимой федеральным центром, и испытывает на себе последствия несоответствия расходных возможностей бюджетов субъектов РФ запросу на уровень финансирования тех обязательств, которые возложены на регионы. Наиболее ярко проявившееся в 2020 г. вследствие пандемии COVID-19 несоответствие – в сфере здравоохранения. Активная критика неолиберальных тенденций за чрезмерное сокращение ресурсов здравоохранения, в частности инфекционного направления, способствовала усилению необходимости государственного вмешательства во всем мире. При этом ответственность за реа-

лизацию мер и изыскание необходимых объемов ресурсов в РФ по-прежнему в значительной мере ложится на региональный уровень – как напрямую, так и через финансовое обеспечение программ государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи субъектов РФ. Программное финансирование здравоохранения в Чувашской Республике приведено в табл. 3.

Таблица 3

**Финансирование государственной программы
Чувашской Республики «Развитие здравоохранения» в 2013–2019 гг.
в разрезе источников, %**

Источник финансирования	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Федеральный бюджет	2,9	3,6	3,9	5,9	2,4	3,3	6,2
Бюджет Чувашской Республики	16,7	13,4	15,0	17,4	23,2	22,3	19,9
Бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования Чувашской Республики	78,9	83,0	81,1	76,7	74,4	74,4	73,9
Местные бюджеты	1,5	-	-	-	-	-	-

Примечание. Табл. 3 составлена авторами по данным [28].

3. Исключительно малый объем финансовых ресурсов, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления, превращает программное бюджетирование в большинстве случаев в декоративный инструмент, способствующий лишь формированию логической связи между действиями органов власти и запросом жителей муниципальных образований. Позитивным фактором в развитии программного бюджетирования на местном уровне выступает максимальная прозрачность расходов муниципальных образований на целевые программы, отражаемая в бюджетах и отчетности вплоть до значений, выраженных в копейках. Высокий уровень исполнительской дисциплины, направленный на сохранение объемов трансфертного финансирования, позволяет приблизить показатели уровня программизации в отдельных муниципальных образованиях РФ к 100% [15]. Следует добавить, что в большинстве субъектов РФ ситуация аналогична: в 75 субъектах РФ в 2018 г. уровень программизации превысил 90%, средний уровень программизации региональных бюджетов составил 95,9% [27].

Реальная результативность программного бюджетирования все еще остается недостаточно высокой. В табл. 4 приведены данные о результативности государственных программ РФ.

Таблица 4

**Выполнение плана по реализации основных мероприятий
и контрольных событий по государственным программам РФ в 2016–2019 гг., %**

Направления перечня ГП (количество программ)	2016	2017	2018	2019
Новое качество жизни (12)	88,98	95,21	93,68	н/д
Инновационное развитие и модернизации экономики (17)	85,26	87,58	86,96	н/д
Сбалансированное региональное развитие (4)	91,03	79,46	79,41	н/д
Эффективное государство (4)	94,64	93,67	89,13	н/д
Итого	88,12	89,46	88,17	88,90

Примечание. Табл. 4 составлена авторами по данным [26].

Технология установления и отслеживания индикаторов государственных программ несовершенна [8], весьма значительная часть индикаторов на федеральном уровне уже после их установления не применяется. Уровень достижения индикаторов государственных программ не используется в методике оценке эффективности деятельности органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, отслеживаемым показателем выступает исключительно уровень программизации [27].

Современное представление программной бюджетной классификации в 2020-м финансовом году может служить утилитарной цели бюджетирования – облегчению необходимости сокращения расходов при уменьшении доходной части благодаря внедрению детализированной программной классификации. Одновременно редакция бюджетной классификации расходов, применяемая в 2020 г., существенно усложнила структуру программ, вводя в их состав многочисленные проекты [23], что в аналитическом ракурсе размыло принципиальную границу между программой, подпрограммой и проектом как в терминологическом, так и в содержательном отношении, заложив предпосылки для манипуляций с отчетностью.

Средством противодействия неоднократно подчеркнутому формализму программного бюджетирования могли бы стать общественные слушания и инициативное бюджетирование, однако реальная работоспособность этих технологий низка в результате искусственно низкого уровня гражданской активности, снижения реальных располагаемых доходов граждан и низкого уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований [16].

В заключение следует отметить, что программное бюджетирование – это лишь один из инструментов управления общественными финансами, и реальная результативность его применения будет зависеть от многих факторов, как внутренних, так и внешних по отношению к бюджетированию как таковому. Одно лишь применение этого инструмента не в состоянии преодолеть системные недостатки управления, выражающиеся в ориентации на сырьевую модель функционирования экономики с консервацией действующей модели управления [20]. Россией был упущен благоприятный для реформ период, когда данный инструмент мог действительно служить целям переориентации экономики на функционирование в условиях четвертой индустриальной революции, а в текущих условиях ключевыми целями применения инструмента становятся лишь попытки сгладить результаты воздействия непредвиденных глобальных шоков и самортизировать их последствия.

Литература

1. Александрова О.Г., Гринина Е.С. Методика формирования расчетных показателей программной модели управления общественными финансами региона // Вестник Чувашияского университета. 2014. № 1. С. 206–214.

2. Александрова О.Г., Мулюкова Е.С. Оценка регионального опыта формирования программной модели управления общественными финансами // Инновационные технологии управления и права. 2013. № 3(7). С. 70–79.

3. *Аркадьева О.Г.* Оценка эффективности реализации государственных программ: методические аспекты формирования отчетности // Экономический анализ: теория и практика. 2018. Т. 17, № 1(472). С. 184–200.

4. *Аркадьева О.Г.* Проблемы внедрения риск-ориентированного подхода к формированию государственных программ субъектов РФ // Менеджмент и маркетинг: теория и практика: сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. Чебоксары: Изд-во Чуваш. гос. пед. ун-та им. И.Я. Яковлева, 2018. С. 548–555.

5. *Аркадьева О.Г., Березина Н.В.* К вопросу об актуализации фундаментального знания о публичном бюджетировании – аспекты безопасности // Экономическая безопасность как парадигма современной теории и практики управления: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2019. С. 30–35.

6. *Аркадьева О.Г., Березина Н.В.* Организационно-правовые элементы механизма социального программирования в регионах // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т. 16, № 7(466). С. 1354–1369.

7. *Бегчин Н.А., Богачева О.В., Смородинов О.В.* Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. 2018. № 3(43). С. 49–63.

8. *Беланова Н.Н.* Оценка эффективности государственных программ: ключевые индикаторы и показатели // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Т. 10, № 3. С. 487–502. DOI: 10.18334/err.10.3.100712.

9. *Березина Н.В., Аркадьева О.Г.* Теоретические аспекты программного управления социальной сферой – обзор и критический анализ подходов // Регулирование устойчивого развития экономики региона: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. гос. пед. ун-та им. И.Я. Яковлева, 2016. С. 23–29.

10. *Большаков С.* О практиках проектного управления: опыт стран Центральной и Восточной Европы // Общество и экономика. 2018. № 9. С. 33–43.

11. *Борщевский Г.А.* Инструменты оценки реализации государственных программ Российской Федерации // Государственное управление // Электронный вестник. 2018. № 67. С. 6–30.

12. *Борщевский Г.А.* Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2018. Т. 22, № 1. С. 110–134.

13. *Бухвальд Е.М.* Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2(132). С. 50–54.

14. *Васюнина М.Л.* Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // Дайджест-Финансы. 2019. Т. 24, № 2. С. 149–161. DOI: 10.24891/df.24.2.149.

15. *Галазова М.В.* Программное бюджетирование как инструмент управления муниципальными финансами // Вестник университета. 2019. № 12. С. 11–16.

16. *Гребенников В.Г., Магомедов А.Д.* Бюджетная самообеспеченность как проблема государственного программирования регионального развития // Экономика и математические методы. 2019. № 4. С. 68–77.

17. *Дорофеев М.Л.* Проблемы реализации программно-целевого метода бюджетных расходов в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Сер. Экономика и право. 2020. № 1. С. 13–21.

18. *Дынный Д.И., Брюханова Н.В., Русакова Н.В.* Оценка эффективности бюджетных расходов в программно-целевом управлении региональным развитием // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 1(116). С. 29–35.

19. *Зайцев В.Е.* Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 67. С. 111–136.

20. *Запорожан А.Я.* Финансовая политика Российской Федерации на современном этапе // Экономика и управление народным хозяйством. 2019. № 4(6). С. 8–16.

21. *Кваша В.А., Колесов Р.В., Туманов Д.В.* Совершенствование механизмов управления региональными и муниципальными финансами: оценка и рекомендации // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2019. № 3(44). С. 65–80.

22. Лев М.Ю., Колтакова И.А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Т. 10, № 5. С. 1521–1534.

23. Литина С.А., Бочарова Л.К., Беляевская-Плотник Л.А., Сорокина Н.Ю. Актуализация подходов к стандартизации государственных программ субъектов и муниципальных образований Российской Федерации как условие перехода на проектное управление // Региональная экономика. Юг России. Т. 8, № 1. С. 38–48. DOI: 10.15688/ге.volsu.2020.1.4.

24. Лялин А.М., Зозуля А.В., Еремина Т.Н., Зозуля П.В. Основные подходы к оценке и повышению эффективности управления государственными программами // Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 26–33.

25. Минакир П.А. «Программная» экономика: Дальний Восток // Пространственная экономика. 2019. Т. 15, № 2. С. 7–16.

26. Портал госпрограмм: сайт. URL: <https://programs.gov.ru> (дата обращения: 01.09.2020).

27. Результаты оценки качества управления региональными финансами за 2018 год [Электронный ресурс] // Минфин России: офиц. сайт. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/11/main/Rezultaty_otsenki_za_2018_god_2.pdf (дата обращения: 01.09.2020).

28. Рябинина Э.Н., Березина Н.В., Аркадьева О.Г. Механизм программного бюджетирования в субъектах Приволжского федерального округа в системе обеспечения социальной безопасности населения. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2017. 176 с.

29. Самтарова Н.А., Шохин С.О. Отдельные вопросы государственного администрирования в сфере обеспечения финансовой безопасности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. Вып. 40. С. 167–185. DOI: 10.17072/1995-4190-2018-40-167-185.

30. Тебякин А.А., Шевченко М.В. Управление рисками реализации государственных программ Российской Федерации: теоретические подходы к решению проблемы // Экономическая безопасность. 2020. Т. 3, № 1. С. 31–40. DOI: 10.18334/ecsec.3.1.110119.

31. Arkadeva O.G., Berezina N.V. Theoretical basis of state participation in the risk assessment of social development. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences*, 2019, vol. LXXVII, pp. 557–564. DOI: 10.15405/epsbs.2019.12.05.69.

АРКАДЬЕВА ОЛЬГА ГЕННАДЬЕВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и экономической безопасности, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (knedlix@yandex.ru).

ГОРШКОВА КАРИНА СЕРГЕЕВНА – магистрант по направлению «Финансы и кредит», Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (analim48@yandex.ru).

Olga G. ARKADEVA, Karina S. GORSHKOVA

PROGRAM BUDGETING IN MANAGING PUBLIC FINANCES

Key words: *program budgeting, public finances, state programs, project management, management levels, sources of financing.*

The COVID-19 pandemic and the economic recession significantly reduced the amount of financial resources that were supposed to be used to solve the most acute problems of social development, which caused the need to update and rethink the theoretical and practical experience in the functioning of targeted programs as a tool for managing public finances of the Russian Federation. The article summarizes the problems of developing program budgeting at the present stage, it indicates the sources of their origin. The study was carried out using a set of general scientific methods; empirical results were obtained by observing and collecting data on practical implementation of state and municipal programs from official sources. The authors performed a critical analysis of scientific publications and reports of state and local government bodies on the development of program budgeting and public finance management.

The shift in the perspective of scientific research in comparison with the initial stage of implementing the program principles of public finance management is indicated. The authors highlighted the main methodological difficulties that prevent qualitative improving the tools of program budgeting in general, as well as at each of the management levels separately. The key shortcomings in the practical application of program budgeting are formulated and their logical connection with the factors that constrain the pace and influence the vector of socio-economic development of the Russian Federation is indicated. The directions of further improving program budgeting are given and the conditions for on target efficiency of both new and established methods and techniques that affect the final effectiveness of state and municipal programs are stipulated. The results of the study can be used to adjust the strategic and program documents of the authorities in order to improve the management of public finances.

References

1. Aleksandrova O.G., Grinina E.S. *Metodika formirovaniya raschetnykh pokazatelei programmnoi modeli upravleniya obshchestvennymi finansami regiona* [Methodology for the formation of calculated indicators of the program model of public finance management in the region] *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 2014, no 1, pp. 206–214.
2. Aleksandrova O.G., Mulyukova E.S. *Otsenka regional'nogo opyta formirovaniya programmnoi modeli upravleniya obshchestvennymi finansami* [Assessment of the regional experience in the formation of a program model of public finance management]. *Innovatsionnye tekhnologii upravleniya i prava*, 2013, no 3 (7), pp. 70–79.
3. Arkadeva O.G. *Otsenka effektivnosti realizatsii gosudarstvennykh programm: metodicheskie aspekty formirovaniya otchetnosti* [Evaluation of the effectiveness of the implementation of state programs: methodological aspects of reporting formation]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika*, 2018, vol. 17, no. 1(472), pp. 184–200.
4. Arkadeva O.G. [Problems of introducing a risk-based approach to the formation of state programs of subjects of the Russian regions]. *Menedzhment i marketing: teoriya i praktika: sbornik statei Vserossijskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem* [Proc. Int. Sci. Conf. «Management and Marketing: Theory and Practice»]. Cheboksary, Chuvash State Pedagogical University named by I.Y.Yakovlev Publ., 2018, pp. 548–555.
5. Arkad'eva O.G., Berezina N.V. *K voprosu ob aktualizatsii fundamental'nogo znaniya o publichnom byudzhetrovanii – aspekty bezopasnosti* [On the issue of updating fundamental knowledge about public budgeting – security aspects]. In: *Ekonomicheskaya bezopasnost' kak paradigma sovremennoi teorii i praktiki upravleniya: sbornik materialov Vserossijskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Proc. of Russ. Sci. Conf. «Economic security as a paradigm of modern management theory and practice»]. Cheboksary, Chuvash University Publ., 2019, pp. 30–35.
6. Arkad'eva O.G., Berezina N.V. *Organizatsionno-pravovye elementy mekhanizma sotsial'no-programmirovaniya v regionakh* [Organizational and legal elements of the mechanism of social programming in the regions]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika*, 2017, vol. 16, no. 7(466), pp. 1354–1369.
7. Begchin N.A., Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. *Obzory raskhodov kak instrument upravleniya obshchestvennymi finansami v stranakh OESR: teoreticheskii aspekt* [Expenditure Reviews as a Tool for Managing Public Finance in OECD Countries: A Theoretical Aspect]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal*, 2018, no. 3(43), pp. 49–63.
8. Belanova N.N. *Otsenka effektivnosti gosudarstvennykh programm: klyucheveye indikatory i po-kazateli* [Government programs efficiency assessment: key indicators and indices]. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo*, 2020, vol. 10(3), pp. 487–502. DOI: 10.18334/epp.10.3.100712.
9. Berezina N.V., Arkad'eva O.G. *Teoreticheskie aspekty programmogo upravleniya sotsial'noi sferei – obzor i kriticheskii analiz podkhodov* [Theoretical aspects of program management of the social sphere – a review and critical analysis of approaches]. In: *Regulirovanie ustoichivogo razvitiya ekonomiki regiona: sbornik materialov Vserossijskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Proc. of Russ. Sci. Conf. «Regulation of sustainable development of the regional economy»] Cheboksary, Chuvash State Pedagogical University named by I.Y.Yakovlev Publ., 2016, pp. 23–29.

10. Bol'shakov S. *O praktikakh proektnogo upravleniya: opyt stran Tsentral'noi i Vostochnoi Evropy* [On the practices of project management: the experience of the countries of Central and Eastern Europe]. *Obshchestvo i ekonomika*, 2018, no. 9, pp. 33–43.

11. Borshchevskii G.A. *Instrumenty otsenki realizatsii gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii* [Tools for assessing the implementation of state programs of the Russian Federation]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2018, no. 67, pp. 6–30.

12. Borshchevskii G.A. *Sovershenstvovanie podkhodov k otsenke gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii* [Improving approaches to assessing government programs of the Russian Federation]. *Ekonomicheskii zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, 2018, vol. 22, no. 1, pp. 110–134.

13. Bukhval'd E.M. *Natsional'nye proekty v sisteme strategicheskogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii* [National projects in the system of strategic planning in the Russian Federation]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, 2019, no. 2(132), pp. 50–54.

14. Vasyunina M.L. *Mezhyudzhetye transfery sub"ektam Rossiiskoi Federatsii: sovremennye problemy i priority* [Interbudgetary transfers to the constituent entities of the Russian Federation: modern problems and priorities]. *Daidzhest-Finansy*, 2019, vol. 24, no. 2, pp. 149–161 DOI: 10.24891/df.24.2.149.

15. Galazova M.V. *Programmnoe byudzhetrovanie kak instrument upravleniya munitsipal'nymi finansami* [Program budgeting as a tool for municipal finance management]. *Vestnik universiteta*, 2019, no. 12, pp. 11–16.

16. Grebennikov V.G., Magomedov A.D. *Byudzhelnaya samoobespechennost' kak problema gosudarstvennogo programmirovaniya regional'nogo razvitiya* [Budget self-sufficiency as a problem of state programming of regional development]. *Ekonomika i matematicheskie metody*, 2019, no. 4, pp. 68–77.

17. Dorofeev M.L. *Problemy realizatsii programmno-tselevogo metoda byudzhetykh raskhodov v Russia* [The problems of implementing the program-targeted method of budget expenditures in the Russian Federation]. *Vestnik udmurtiya's universiteta. Ser. Ekonomika i pravo*, 2020, no. 1, pp. 13–21.

18. Dynnin D.I., Bryukhanova N.V., Rusakova N.V. *Otsenka effektivnosti byudzhetykh raskhodov v programmno-tselevom upravlenii regional'nykh razvitiem* [Evaluation of the effectiveness of budgetary expenditures in program-targeted management of regional development]. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*, 2020, no. 1(116), pp. 29–35.

19. Zaitsev V.E. *Otsenka gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii: novye vyzovy*. [Assessment of state programs of the Russian Federation: new challenges]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2018, no. 67, pp. 111–136.

20. Zaporozhan A.Ya. *Finansovaya politika Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape* [Financial policy of the Russian Federation at the present stage]. *Ekonomika i upravlenie narodnym khozyaistvom*, 2019, no. 4(6), pp. 8–16.

21. Kvasha V.A., Kolesov R.V., Tumanov D.V. *Sovershenstvovanie mekhanizmov upravleniya regional'nymi i munitsipal'nymi finansami: otsenka i rekomendatsii* [Improvement of mechanisms for managing regional and municipal finances: assessment and recommendations]. *Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta sotsial'nykh tekhnologii)*, 2019, no. 3(44), pp. 65–80.

22. Lev M.Yu., Kolpakova I.A. *Byudzhetye faktory realizatsii gosudarstvennykh programm i natsion-alnykh proektov v sisteme ekonomicheskoy i sotsialnoy bezopasnosti Rossii* [Budgetary factors of implementation of state programs and national projects in the system of economic and social security of Russia]. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo*, 2020, no. 10(5), pp. 1521–1534. DOI: 10.18334/ep.10.5.110264.

23. Lipina S.A., Bocharova L.K., Belyaevskaya-Plotnik L.A., Sorokina N.Yu. *Aktualizatsiya podkhodov k standartizatsii gosudarstvennykh programm sub"ektov i munitsipal'nykh obrazovaniy Rossiiskoi Federatsii kak uslovie perehoda na proektnoe upravlenie* [Updating the Approaches for Standardization of State Programs of Federal Subjects and Municipalities of the Russian Federation as a Condition for the Transition to Project Management]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossi*, 2020, vol. 8, no. 1, pp. 38–48. DOI: 10.15688/re.volsu.2020.1.4.

24. Ljalin A.M., Zozulja A.V., Eremina T.N., Zozulja P.V. *Osnovnye podhody k ocenke i povysheniyu effektivnosti upravleniya gosudarstvennymi programmami* [Main approaches to

assessing and improving the effectiveness of government programs management]. *Municipal'naja akademiya*, 2020, no 1, pp. 26–33.

25. Minakir P.A. «Programmnaya» ekonomika: Dal'nii Vostok ["Program" economics: the Far East]. *Prostranstvennaya ekonomika*, 2019, vol. 15, no. 2, pp. 7–16.

26. *Portal gosprogramm* [Portal of state programs]. Available at: <https://programs.gov.ru> (Accessed Date 2020, Sept. 1).

27. *Rezultaty otsenki kachestva upravleniya regional'nymi finansami za 2018 god* [Results of assessing the quality of regional finance management for 2018]. Available at: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/11/main/Rezultaty_otsenki_za_2018_god_2.pdf (Accessed Date 2020, Sept. 1).

28. Ryabinina E.N., Berezina N.V., Arkad'eva O.G. *Mekhanizm programmno go byudzhetrovaniya v sub'ektakh Privolzhskogo federal'nogo okruga v sisteme obespecheniya sotsial'noi bezopasnosti naseleniya* [The mechanism of program budgeting in the constituent entities of the Volga Federal District in the system of ensuring the social security of the population]. Cheboksary, Chuvash University Publ., 2017, 176 p.

29. Sattarova N.A., Shokhin S.O. *Otdel'nye voprosy gosudarstvennogo administrirovaniya v sfere obespecheniya finansovoy bezopasnosti* [Some Issues of Public Administration in the Sphere of Financial Security]. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki*, 2018, issue 40, pp. 167–185. DOI: 10.17072/1995-4190-2018-40-167-185.

30. Tebyakin A.A., Shevchenko M.V. *Upravlenie riskami realizatsii gosudarstvennykh programm Ros-siyskoy Federatsii: teoreticheskie podkhody k resheniyu problemy* [Risk management of state programs implementation in the Russian Federation: theoretical approaches to solving the problem]. *Ekonomicheskaya bezopasnost*, 2020, no. 3(1), pp. 31–40. DOI: 10.18334/ecsec.3.1.110119.

31. Arkadeva O.G., Berezina N.V. Theoretical basis of state participation in the risk assessment of social development. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences*, 2019, vol. LXXVII, pp. 557–564. DOI: 10.15405/epsbs.2019.12.05.69.

OLGA G. ARKADEVA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Finance, Credit and Economic Security Department, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (knedlix@yandex.ru).

KARINA S. GORSHKOVA – Master's Program Student, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (analim48@yandex.ru).

Формат цитирования: Аркадьева О.Г., Горшкова К.С. Программное бюджетирование в управлении общественными финансами [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2021. – № 1. – С. 1–12. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2021/1/1>. DOI: 10.47026/2499-9636-2021-1-1-12.