

Научная статья

УДК 347.73

DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.117.138

# Национальные проекты в системе бюджетирования, ориентированного на результат: правовой аспект



**Дмитрий Александрович Шевелько**

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Россия, 119991,  
Москва, Ленинские горы, 1/13, shevelko@audit.msu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1355-067X>



## Аннотация

Статья посвящена ключевым вопросам правового регулирования национальных проектов в России с точки зрения методологии бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Россия прошла долгий путь в попытке внедрения программных документов, направленных на достижение и оценку результата при использовании средств федерального бюджета. Начинаясь с федеральных целевых программ (ФЦП), которые сменились государственными программами. Параллельно происходило наложение иными документами бюджетного планирования: приоритетными проектами и указами Президента России. Новым этапом развития системы БОР стало принятие национальных проектов и выстраивание всей системы планирования на их основе. Однако до настоящего времени на уровне государства не производился полноценный анализ причин неудач ФЦП и госпрограмм. Фактически изменяются названия документов, но не суть их содержания и методологии. В связи с этим важной составляющей анализа становятся нормы права, так как на их основании разрабатываются и утверждаются порядки разработки и реализации документов стратегического планирования. Именно в них кроется много причин и проблем неэффективности попыток реализации БОР. Предметом исследования выступает процесс разработки и реализации национальных проектов. Цель исследования состоит в формировании научно-теоретических положений: о системных недостатках в реализации БОР, об эффективности текущего правового регулирования нацпроектов, о создании единой методологии реализации документов стратегического планирования, необходимости системного анализа реализации таких документов. Автор использует диалектический и специальные юридические методы научного познания, в частности, методы толкования права, сравнительно-правовой и формально-юридический методы. Сделаны выводы о необходимости совершенствования законодательства в части уточнения

порядка регулирования отдельных элементов национальных проектов. Сформулирована одна из основных причин неудачи реализации ФЦП и госпрограмм: неясная и чрезмерная методология их разработки, а также неясный характер правовых норм. Признано целесообразным продолжить выстраивание системы БОР во главе с национальными проектами.

---



### Ключевые слова

национальный проект, БОР, бюджетный процесс, государственные программы, федеральные целевые программы, расходы, федеральный бюджет.

---

**Для цитирования:** Шевелько Д.А. Национальные проекты в системе бюджетирования, ориентированного на результат: правовой аспект // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 5. С. 117–138. DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.117.138

### *Research article*

## National Projects in Program Budgeting System: Legal Aspect



**Dmitry A. Shevelko**

Lomonosov Moscow State University, 1/13 Leninskiye Gori, Moscow 119991, Russia, shevelko@audit.msu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1355-067X>.



### Abstract

The article is devoted to the key issues of legal regulation of national projects in Russia from the point of view of the methodology of result-oriented budgeting (BOR). Russia has already come a long way in trying to implement policy documents aimed at achieving results when using federal budget funds. This process of federal targeted programs (FTP) began, which were replaced by state programs. At the same time, there was a parallel layering of other documents: priority projects and decrees of the President of Russia. A new stage in the development of the BOR system was the adoption of national projects and the building of all planning systems based on them. However, until now, a full-fledged analysis of the reasons for the failures of the Federal target Program and state programs has not been carried out at the state level. In fact, the names of the documents change, but the very essence of their content and methodology does not change. In this regard, the norms of law become an important component of the analysis, since on the basis of them, the procedures for the development and implementation of strategic planning documents are developed and approved. In our opinion, they are the reasons and problems of the “inefficiency” of attempts to implement BOR in Russia. Therefore, the subject of the study is the process of developing and implementing national projects. The purpose of the study is to form theoretical positions: on systemic shortcomings in the implementation of BOR in Russia, on the effectiveness of the current legal regulation of national projects, on the creation of a unified methodology for the implementation of strategic planning documents, on the need for a systematic analysis of the implementation of such documents. The author uses the dialectical method and special legal methods of scientific cognition, in particular methods of interpretation of law, comparative

legal method, formal legal method. The paper draws conclusions about the need to improve legislation in terms of clarifying the procedure for regulating individual elements of national projects. One of the main reasons for the failure of the implementation of the Federal Target Program and state programs is formulated: the unclear and excessive methodology of their development, as well as the unclear nature of legal norms. It is proposed to continue building the BOR system led by national projects and bringing all other strategic planning documents in accordance with them.



## Keywords

national project; result-oriented budgeting; budget process; state programs; federal target programs; expenditures; federal budget.

**For citation:** Shevelko D.A. (2022) National Projects in Program Budgeting System: Legal Aspect. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 15, no. 5, pp. 117–138 (in Russ.) DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.117.138

## Введение

Расходы федерального бюджета, начиная с 2011 года, исполняются в программном формате, что свидетельствует о попытке создать их взаимную связь с результатами. За 10 лет программное бюджетирование использовалось в том числе для повышения результативности и экономности планирования и исполнения расходов бюджета. Попытки получения связи «расход — результат» предпринимаются со времен распада СССР. Общепризнанной методологией таких процессов является бюджетирование, ориентированное на результат (далее — БОР)<sup>1</sup>.

Методология БОР неплохо зарекомендовала себя в странах Европы и Северной Америки начиная с середины XX в. Эта эволюционно развивающаяся методология прошла несколько исторических этапов, которые характеризовались различными моделями БОР.

До настоящего времени в России как на федеральном, так и на региональном уровне не сформировалось четкой системы БОР. Так, с 2011 г. — периода внедрения государственных программ (далее — госпрограммы, государственные программы) — происходит постоянное совершенствование путем внедрения новых документов стратегического планирования. Однако суть и результат программного бюджетирования не изменяются. Такой факт порождает дискуссию о целесообразности внедрения той или иной модели БОР.

Методология БОР связана с экономической теорией, в рамках которой она зародилась и развивается. Определение, признаки, цели БОР сформированы исследователями-экономистами. Но с правовой точки зрения важен

<sup>1</sup> OECD Good Practices for Performance Budgeting. Paris, 2019. Available at: <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en> (дата обращения: 01.10.2021)

анализ системы нормативного регулирования методологии БОР, выражающейся в действующей модели программного бюджетирования. К таким аспектам относятся подходы: к определению результата, к оценке рисков, к распределению прав и обязанностей, к последующему контролю над бюджетными расходами. Данный подход прослеживается и в работах исследователей юридической науки [Веремеева О.В., 2018: 26].

Гипотеза настоящего исследования заключается в предположении, что правильная и понятная структура нормативных правовых актов может позволить результативно внедрить БОР в России. Противоречия в документах разного уровня, низкое качество их подготовки и реализации является причиной недостижения результата в программном бюджетировании. Поэтому целью исследования является формирование научно-теоретических положений о системных недостатках реализации БОР в России, о результативности текущего правового регулирования нацпроектов, о создании единой методологии реализации документов стратегического планирования, необходимости системного анализа реализации таких документов.

Такая цель опосредована решением следующих задач: анализ порядка разработки нацпроектов и сравнение имеющегося порядка с порядком, действовавшим до 2018 г. Это предопределяет выявление тенденций и отличий двух больших этапов развития БОР<sup>2</sup>. Отдельная задача исследования состоит в анализе современного понимания БОР в зарубежной науке, где данное понятие зародилось к середине XX в. Изучение исторических этапов БОР в России позволяет выделить тенденции и недостатки в правовом регулировании на временном интервале.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие общественные отношения, складывающиеся при планировании и реализации национальных проектов, государственных программ и проектов.

## **1. Современное понимание бюджетирования, ориентированного на результат**

В зарубежной литературе сложился единый подход к выделению этапов развития БОР. Среди них выделяют: «эффективное бюджетирование» (performance budgeting) [Mosher F., 1954: 80–81], «планирование–программирование–бюджетирование» (planning-programming-budgeting)<sup>3</sup>, управле-

---

<sup>2</sup> С 2011 по 2018 гг. — период государственных программ, с 2018 г. — период национальных проектов.

<sup>3</sup> Controllor General of the United States. Survey of Progress in Implementing the Planning-Programming-Budgeting System in Executive Agencies. Available at: <https://play.google.com/books/reader?id=2IMsAAAAIAAJ&pg=GBS.PP12&hl=ru> (дата обращения: 01.10.2021)

ние по целям (management by objectives), «бюджетирование на нулевой основе» (zero-base budgeting)<sup>4</sup>.

Все данные методологии отличались порядком формирования, расчета и оценки показателей результата, что во многом обуславливалось экономическими и управленческими факторами. Вместе с тем правовая основа также определяла каждую модель, так как закрепление, разделение тех или иных полномочий производилось в нормативных правовых актах. Исследователи БОР отмечают, что «в правовых актах закрепляются: сфера ответственности, каждого уровня государственного управления; выбор метода достижения цепочки «планирование расходов — полученный результат»; методология определения критериев оценки эффективности расходов бюджета» [Кудряшева Е.В., 2019: 12].

Развитие БОР в настоящее время привело к пониманию его в рамках общепризнанной модели «performance-based budgeting» [Robinson M., Last M., 2009: 2] как бюджетирования, ориентированного на результат (в современном понимании). Зарубежные исследователи отмечают, что внедрение данной модели в деятельность любой организации повышает эффективность ее деятельности [Lorenz C., 2012: 76]. БОР способно определять взаимосвязь между организационными целями, задачами, программами, мероприятиями и ключевыми показателями эффективности организации или органа государственной власти [Crain W., O’Roark J., 2004: 177].

В различных методологиях БОР выделяются следующие общие черты, которые заключаются в достижении целей через программы и планы развития. Немаловажна оценка путей достижения через критерии эффективности и переоценка выбранных путей для последующей корректировки расходов бюджета. Отдельные модели БОР имеют особенности.

Определение БОР в зарубежной литературе отличается в зависимости от понимания бюджетных процессов исследователя финансовой сферы государства. Приведем несколько определений, принятых зарубежным научным сообществом. Так, Р. Робинсон рассматривал БОР через призму необходимости исследования всех возможных и альтернативных путей для определения «оптимального» распределения ресурсов между конкурирующими целями» [Robinson R., 1993: 671].

Д. Ласт и М. Робинсон отмечают, что БОР «направлено на повышение эффективности и результативности государственных расходов путем увязки финансирования организаций государственного сектора с получаемыми ими результатами, систематического использования информации о

<sup>4</sup> Performance Budgeting. Past initiatives offer insight for GPRA implementation // U.S General Accounting office. Report to Congressional Committees. P. 42, 46. Available at: <https://www.gao.gov/assets/aimd-97-46.pdf> (дата обращения: 01.10.2021)

результатах деятельности» [Robinson M., Last M., 2009: 10]. Они выделяют следующие предпосылки для внедрения БОР в базовом варианте формирования бюджета: информация о целях и результатах государственных расходов определяется в виде ключевых показателей эффективности и простой формы оценки программы; программная квалификация расходов бюджета; четкость бюджетного процесса, обеспечивающая понимание целей и задач, а также их публичное обсуждение; регулярный внешний аудит и анализ достигнутых результатов для целей совершенства и выбора путей реализации запланированных результатов.

Из данных трех предпосылок в России в рамках бюджетного процесса создана основа внедрения БОР. Большинство расходов федерального бюджета происходит в рамках государственных программ (далее — госпрограммы), которые по идее могут закрывать требование по определению целей и задач. В России происходит исполнение федерального бюджета на основе бюджетной классификации, учитывающей государственные программы и непрограммные расходы. Однако выделим некоторые противоречия в отношении понимания конечных целей и задач развития в долгосрочной перспективе.

Суммируя практику БОР, обозначим следующие позиции. Первоначально показатели эффективности (экономности и результативности) в отношении определенной деятельности формировались в коммерческом секторе. Это было обусловлено первостепенной задачей извлечения прибыли. Со временем такие подходы стали переходить в государственный сектор, где органы власти искали способы повышения эффективности и результативности расходов. Поэтому произошло смещение акцента с оценки кассовых расходов на оценку эффективности.

Для формирования качественной системы правового регулирования БОР важна фиксация следующих элементов в законодательстве: целей и задач бюджетного процесса; четкого распределения ответственности между субъектами бюджетного планирования; порядка оценки достигнутых результатов. Вместе с тем одного закрепления в нормативных правовых актах недостаточно. Для успеха БОР важны качественные управленческие процессы его реализации.

БОР — методология, закреплённая на законодательном уровне и определяющая необходимость увязки расходов с определенным результатом с ясным распределением сфер компетенций и ответственности разработчиков целей и задач развития.

Обращаясь к российской экономической и юридической науке, отметим, что единообразного подхода за 20 лет к рассмотрению БОР не сформировалось. Более того, в последние годы наблюдается спад интереса исследователей к данной теме. Понятие БОР рассматривается в рамках программного

бюджета, программно-целевого бюджетирования, программного бюджетирования. При этом юридический и экономический подходы к БОР различаются. Если при экономическом подходе БОР рассматривают в основном как процесс, план достижения результата, то при правовом подходе БОР анализируют через систему нормативного регулирования.

Среди подходов к определению БОР, сложившихся в науке, выделим следующие. С.Н. Братусь понимал под БОР процесс разработки плана развития государства [Братусь С.Н., 1966: 7]. М. П. Афанасьев рассматривает БОР через призму бюджетного процесса, который должен обеспечивать взаимосвязь расходов и результатов на основе стратегических целей и приоритетов государственной политики [Афанасьев М.П., 2012: 23]. Близки к такому пониманию БОР Н. В. Скрынникова и Е.В. Чварнукова, определяющие БОР как взаимосвязанный процесс управления бюджетными ресурсами через бюджетный процесс [Скрынникова Н.В., Чварнукова Е.В., 2014].

В рамках юридического подхода исследователи отдельно не рассматривают БОР. Логика их анализа построена на рассмотрении правовых норм, регулирующих бюджетный процесс, а также принципов бюджетной системы, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации<sup>5</sup> (далее — БК РФ). БОР внедряется в России много лет, и юридические исследователи выделяют следующие недостатки данной системы:

- отсутствие закрепления подходов и принципов БОР в БК РФ;

- регламентация бюджетного процесса и его стадий, а не фокусировка на описании программно-целевых методов;

- отсутствие единой методики оценивания эффективности расходов бюджета;

- отсутствие систематизации документов федерального, регионального и муниципального уровня, связанных задачами и показателями, для реализации национальных целей;

- постоянные изменения методологии разработки и реализации документов стратегического планирования.

До настоящего времени продолжается изменение названий документов и их содержания, а ключевой вопрос так и не решен: как увязать расходы и результаты? Экономическая привязка давно изучена, а правовое закрепление таких отношений пока не увенчалось успехом.

БОР — методология, признанная в ведущих странах мира (Европейский союз, Япония, США, Канада). Попытки полноценной исследовательской адаптации БОР к российским реалиям в отечественной научной мысли пока не проводились. Отметим, что имеется круг проблем, которые необходимо

---

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153–154.

решить для внедрения БОР. При этом в России возможно применение другой методологии, отличной от БОР, но с идентичным смыслом.

## **2. Исторический очерк внедрения БОР в России**

В России есть предпосылки внедрения БОР, что позволяет говорить о внедрении данной методологии в ее бюджетный процесс. Выделим три этапа реализации программно-целевых документов, которые могут быть идентифицированы как этапы развития БОР: с середины 1990-х годов до 2014 г. — период попытки внедрения федеральных целевых программ (далее — ФЦП); замена ФЦП на государственные программы; с 2018 г. до настоящего времени: перестройка программного бюджетирования (БОР) под архитектуру документов стратегического планирования во главе с национальными проектами (программами).

### **2.1. Федеральные целевые программы**

ФЦП стали первыми после распада СССР документами и могут быть проанализированы с точки зрения использования методологии БОР. ФЦП определялись как «комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий»<sup>6</sup>. Данные мероприятия были увязаны по задачам, ресурсам и срокам. Главной целью ФЦП было решение системных проблем в областях государственного управления.

Основное правовое регулирование ФЦП с 1995 г. строится на Порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ (далее — Порядок ФЦП). В настоящее время Порядок не утратил силу, что свидетельствует о возможности применения данного инструмента в программном бюджетировании.

В 1995–2018 гг. ФЦП не стали инструментом построения программного бюджетирования. Анализ показал, что ежегодная доля расходов на ФЦП составляла не более 12% федерального бюджета в 2000–2010 гг. Постепенно, начиная с 2011 г., на смену пришли государственные программы, а также проявилась тенденция к отказу от ФЦП. Но пока они остались в рамках новой модели проектного управления. По состоянию на 01.09. 2022 в России реализуется 11 ФЦП, из которых с 2018 г. были приняты две. Они продол-

---

<sup>6</sup> См.: п. 1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06. 1995 № 594 // Российская газета. 1995. № 140.

жают выполнять узкий круг задач в рамках программного бюджетирования. Встает вопрос о причинах неудач ФЦП, а также отсутствия их масштабирования на большую часть расходов федерального бюджета.

Применение программных документов бюджетирования под разными названиями — ФЦП, госпрограммы, приоритетные проекты и т.д. — ставит вопрос о целесообразности смены названия. По сути в БОР основной упор сделан на определении целей и задач, порядка их достижения, распределения обязанностей и других аспектов. Поэтому процессы, которые происходят в проектном управлении в рамках национальных проектов, на наш взгляд, при небольшой корректировке методологии могли проводиться и в рамках ФЦП. Это обеспечило постепенное развитие и сопоставимость данных начиная с 1995 г.

Из анализа Порядка ФЦП и сравнения с элементами БОР, сделаем вывод: в общих рамках ФЦП соответствуют документу программного бюджетирования и методологии БОР. Однако есть недостатки в правовом регулировании в Порядке ФЦП.

Во-первых, они связаны с целеполаганием, так как в определении ФЦП указаны области развития (например, экономическая, экологическая и др.). Соответственно отсутствует взаимосвязь с верхним уровнем целей развития России. Поэтому с помощью ФЦП решались узкие задачи.

Во-вторых, в определении ФЦП намечено эффективное решение развития соответствующих областей. На момент издания Порядка ФЦП в России отсутствовали критерии эффективности, а ст. 34 БК РФ вступила в силу только 1.01.2000. В связи с этим включение таких способов достижения цели не было обеспечено нормативным определением понятия эффективности как использования средств бюджета, так и государственного управления в целом.

В-третьих, механизм учета проблематики, по которой разрабатываются ФЦП, не был выстроен на основе риск-ориентированного подхода и носил формальный характер. Так, п. 4 Порядка ФЦП в рамках отбора факторов предусматривает пять элементов, которым должна соответствовать ФЦП. Они все неконкретны, в том числе нет объективных критериев их оценки.

В рамках разработки ФЦП есть недостатки распределения ответственности между исполнителями и государственным заказчиком—координатором ФЦП. Так, фактически заказчик-координатор не проводил полноценного анализа предложенных исполнителями в их части целей, задач и показателей ФЦП. На практике каждую часть ФЦП готовил отдельный исполнитель. Соотнесение или гармонизация этих частей воедино в архитектуре ФЦП не проводилось; отдельные мероприятия не оценивались на предмет достижения общих целей и задач ФЦП.

ФЦП отличались громоздким порядком принятия, не имели проектного способа управления. Они согласовывались профильными структурами —

Министерством экономического развития и Минфином. При этом они, например в развитии здравоохранения или экологии, не обладали специальными знаниями. В настоящее время такой порядок сохранен и получается, что в системе проектного управления есть две разные системы (прошлая и новая).

Как документы ФЦП имели возможность развития, используя методологию Порядка ФЦП. Но раздел VII «Управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения» Порядка ФЦП не реализовывался на практике. Из-за сбора ФЦП по отдельным кускам ответственным исполнителем (государственным заказчиком) общий контроль над их реализацией изначально был невыполним.

Иногда сводную информацию по предусмотренным формам государственный заказчик–координатор не запрашивал у исполнителей. Такие факты свидетельствуют о формализме контроля над реализацией ФЦП. Выборочное изучение отчетов<sup>7</sup> показало, что они тоже носят формальный характер. ФЦП считается эффективными при достижении показателей мероприятий. Но формирование этих показателей и их последующая оценка не означают влияния на положение дел в области государственного управления, что подтверждают проверки Счетной палаты России.

Например, по ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 — 2017 годы и на период до 2020 года» Палата выявила отсутствие существенного влияния ФЦП на расширение доступа населения сельских территорий к социальным объектам<sup>8</sup>. Формальность выполнения показателей не привело к прорыву в разных областях экономики и управления. Методология БОР в этом случае не достигла цели из-за несовершенства нормативного регулирования. Такой недостаток сохранился и в государственных программах.

Хотя результат в ФЦП закладывался, он нивелировался отсутствием контроля. Это явилось, на наш взгляд, системной ошибкой, повлиявшей на отказ от принятия и реализации новых ФЦП. Ни органы внутреннего финансового аудита внутри Правительства России, ни Счетная палата не проводили комплексного анализа причин неудач, что не позволило изучить негативные уроки и риски при разработке и реализации государственных программ.

Суммируя вопросы аудита и контроля, отметим, что в открытых данных нет полноценного анализа причин неудач ФЦП. Следовательно, опыт ФЦП не исследовали при переходе к государственным программам. Что свиде-

---

<sup>7</sup> См., напр.: Отчет о реализации ФЦП «Жилище (2015–2020 годы)» за 2017; Отчет по ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)» за 2018 г. Available at: URL: [rkn.gov.ru](http://rkn.gov.ru) (дата обращения: 20.04. 2020)

<sup>8</sup> Available at: URL: <https://ach.gov.ru/news/schetnaya-palata-vyyavila-priznaki-necelovogo-ispolzovaniya-subsidii-na-stroitelstvo-avtodorog-v-ram-32379> (дата обращения: 01.10.2021)

тельствует об отклонении от методологии БОР, подразумевающей систематический анализ путей достижения целей и выполнения задач.

Подводя итог функционирования ФЦП в парадигме БОР, отметим следующее.

Несовершенство нормативного регулирования привело к формальному выполнению показателей мероприятий ФЦП без существенного влияния на сферу, где они выполнялись. На этот недостаток также наложился слабый контроль со стороны как исполнителей, так и государственного заказчика-координатора. Порядок ФЦП не написан простым и ясным языком, что затрудняло его применение ответственными должностными лицами в нижестоящих органах власти. Система разработки ФЦП отличалась несовершенством в виде согласований ФЦП с частью профильных министерств, на которые не возлагалась ответственность за достижение целей и задач. Фактически это лишние звенья в методологии БОР. Таким образом, неразрешенность проблем ФЦП привела к переходу на государственные программы вместо расширения их применения.

## **2.2. Государственные программы Российской Федерации**

В 2011 г. вместо ФЦП начали разрабатывать и реализовывать государственные программы, которые стали основой программного бюджетирования. Развитие госпрограмм прошло несколько этапов: первые редакции (2011–2014); пересмотр госпрограмм (2014); реализация программ с их частичным обновлением (2015–2020); адаптация программ под национальные проекты и цели (с 2020).

Государственная программа ныне определяется как «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики»<sup>9</sup>. Как видно из определения, госпрограмма полностью отвечает методологии БОР. В отличие от ФЦП, неясных положений в определении нет, и в нем определен конечный результат. Основное правовое регулирование госпрограмм основывается с 2010 г. на Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утвержден Постановлением Правительства России от 2.08. 2010 № 588; далее — Порядок госпрограмм).

<sup>9</sup> См.: п. 2 Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 // СЗ РФ. 2021. № 23. Ст. 4042.

Основные недостатки реализации госпрограмм с 2010 г. заключались в системных проблемах при их разработке. Весь период 2010–2020 гг. характеризуется однотипными ошибками, постоянно выявляемыми в том числе Счетной палатой России<sup>10</sup>. В связи с этим госпрограммы не стали полноценным инструментом БОР в реализации федерального бюджета, несмотря на переход к программному характеру бюджета.

Суммируя анализ причин и недостатков госпрограмм, выделим следующие факторы, обусловленные, в том числе пробелами в правовом регулировании:

Неясная и запутанная методология разработки госпрограмм. В дополнение к Порядку госпрограмм Министерство экономического развития России принимало методические рекомендации<sup>11</sup> к их разработке и реализации (в 2013 и 2016 годах). Из их анализа следует, что обычному сотруднику было невозможно без специальной подготовки выполнить все требования данных объемных документов. Требования не взаимосвязаны, нет примеров лучших практик, недостает механизма соотнесения целей и задач с показателями госпрограммы. Это привело к «сырым» первым версиям госпрограмм; в короткие сроки их разработки исполнители не смогли реализовать замысла методологов.

### **2.3. Отсутствие системы оценки рисков**

В Порядке разработки госпрограмм и методических рекомендациях не предъявлялись требования к оценке рисков недостижения целей, задач и показателей. Риски в отношении недостижения целей, задач и показателей включались в паспорта госпрограмм формально. Начиная с 2020 г. в методологию разработки госпрограмм добавляются положения об риск-ориентированном подходе (по аналогии с национальными проектами).

### **2.4. Ограниченность времени разработки и коррекции госпрограмм**

Первые редакции госпрограмм готовились в 2011–2012 гг. в ограниченный промежуток времени (не более 6 месяцев). Основным требованием (поручением Правительства России) было подготовить их к фиксированной

---

<sup>10</sup> Available at: URL: <https://ach.gov.ru/news/neravnomernost-byudzhethnogo-planirovaniya-gos-programm-po-godam-stavit-pod-vopros-realisticnost-ih-v-17910> (дата обращения: 01.10.2021)

<sup>11</sup> См.: приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // Российская газета. 2013. № 6349; приказ Министерства экономического развития от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». Available at: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.10.2016)

дате. Поэтому исполнители не смогли точно выполнить все предусмотренные неясные требования. Ситуация повторилась в 2014 г.: новые редакции госпрограмм готовились в спешке в конце весны и летом для их включения в трехлетний бюджетный цикл (2015–2017). Новые редакции были несколько лучше первоначальных, но сохранились основополагающие проблемы с увязкой целей, задач, показателей и финансирования.

Выделим следующие недостатки: зачастую показатели мероприятий госпрограмм не зависели от объема финансирования; показатели не характеризовали достижения целей и задач госпрограммы; частой ошибкой до 2014 г. было отсутствие динамики показателей госпрограммы по годам, они оставались одинаковыми по всему сроку реализации.

### 3. Оценка эффективности госпрограмм

В каждой госпрограмме имеется раздел о ее оценке, а Порядком госпрограмм установлены требования к его формированию и последующей оценке Минэкономразвитием России. Но методология построена так, что даже при невыполнении показателей и мероприятий реализация госпрограммы она может быть оценена как эффективная. С 2012 г. анализ эффективности госпрограмм является дискуссией между Правительством (в лице Минэкономразвития России) и Счетной палатой. Дискуссия обусловлена неодинаковыми подходами к анализу эффективности госпрограмм.

Например, госпрограмма «Развитие здравоохранения», по мнению Счетной палаты, не подлежит оценке ее эффективности за 2019 г., так как доля показателей, по которым не указаны их фактические значения, составляет 14,6% (превышает 10%)<sup>12</sup>. В Правительстве России данная госпрограмма не оценивалась из-за значительных нарушений сроков выполнения. В годовом отчете ответственного исполнителя — Минздрава России за 2019 г. оценка эффективности также не произведена<sup>13</sup>. Этот пример показывает отсутствие единых подходов к оценке эффективности госпрограмм, что является недостатком в рамках методологии БОР.

Оценивая правовое регулирование госпрограмм, отметим, что оно находится в постоянном процессе совершенствования. По сравнению с ФЦП госпрограммы стали документами на ступень выше по качеству. «Детские болезни» начала реализации госпрограмм исправляются. Однако их могло

<sup>12</sup> Available at: URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7ad/7ad85906c0b0ed5c5818d2df4a46f312.pdf> (дата обращения: 01.10.2021)

<sup>13</sup> См.: Годовой отчет о ходе реализации пилотной государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» и об оценке ее эффективности за 2019 год // СПС Консультант Плюс.

бы и не быть при должном анализе реализации ФЦП и надлежащем времени их разработки.

Госпрограммы стали попыткой внедрения методологии БОР. Но продолжающиеся споры об их оценке свидетельствуют о пробелах и несовершенстве методологии их построения. Правительство России предпринимает очередную попытку перестроить процессы разработки и реализации. В настоящее время идет интеграция правового регулирования национальных проектов и госпрограмм. Результатом процесса стали пилотные госпрограммы. Результативность таких решений можно будет оценить позднее, что позволит понять, исправлены ли ошибки и недостатки.

#### **4. Взаимосвязь расходов и целей развития в БК РФ**

Последний эксперимент с внедрением БОР на новом уровне – национальные проекты. Они появились как результат установления Президентом России национальных целей развития: сначала до 2024 года, затем до 2030 года. В связи с этим построение БОР осуществляется на их основе. На момент их появления прослеживались следующие особенности БОР в России. БК РФ напрямую не закрепляет взаимосвязи расходов и результатов. Исходя из толкования принципов бюджетной системы России, включая ст. 34, 38 БК РФ, расходы имеют признаки адресности и целевого характера. Это включает определение получателя средств и целей их выделения. То же касается и регулирования межбюджетных трансфертов.

Целевой характер выделения средств предполагает ответственность административную и уголовную. Это характеризует обособление данного признака как определяющего при осуществлении бюджетных расходов.

Обратившись к системе обязательств как неотъемлемой части исполнения расходов бюджета, увидим, что определение расходного, денежного или публичного обязательства не содержат взаимосвязи средств и целей. Данные обязательства предусматривают выделение средств тем или иным субъектам. Вместе с тем средства выделяются на основании нормативного правового акта или иных актов, перечисленных в определениях ст. 6 БК РФ.

О государственных программах, являющихся основой планирования расходов бюджета, в бюджетной классификации сказано, что «целевые статьи расходов бюджетов формируются в соответствии с государственными (муниципальными) программами»<sup>14</sup>. Здесь прослеживается та же тенденция: цели ассигнований содержатся в нормативном правовом акте, утверждающем государственную программу.

---

<sup>14</sup> Ст. 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153–154.

Подчеркнем, что есть порядок обоснования бюджетных ассигнований, который включает нормативный акт (основу ассигнования). В нем фиксируются цели или результат, для чего и выделяются бюджетные средства. Но форма обоснования формализована и не предполагает анализа результата. Для обоснования участники бюджетного процесса включают различные нормы, включая ссылку на положение об органе власти.

Анализ БК РФ свидетельствует об общих рамках регулирования БОР. Данный порядок включает отсылочные или гипотетические нормы предоставления средств на соответствующий результат на основании нормативного акта или другого документа в предусмотренных случаях. Запутанная система регулирования расходов, включающая большой понятийный аппарат, и отсутствие прямой взаимосвязи расходов и результата являются недостатком БК РФ. Соответствующие положения теоретически имеются в подзаконных актах.

Исходя из системы документов стратегического регулирования, включая Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474<sup>15</sup>, отметим первый уровень (один из главных) целей бюджетных расходов — национальные цели. Президентом России дано Правительству поручение «предусматривать в приоритетном порядке бюджетные ассигнования на реализацию национальных целей». На одном уровне с национальными целями идут положения Конституции, по которым формируются бюджетные ассигнования в соответствующих сферах. Таким образом, данные документы содержат приоритетные цели развития в системе БОР.

## **5. Обеспечивает ли нормативное правовое регулирование национальных проектов реализацию БОР?**

Рассмотрим нормативные акты, регулирующие разработку и принятие национальных проектов для оценки использования БОР в них. В определении национального проекта, содержащегося в п. 3 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 №1288; далее — Положение о проектной деятельности), отмечено, что они «являются проектом (программой), направленным на достижение национальных целей и их целевых показателей, а также задач и показателей, определенных в поручениях Президента России или Правительства России»<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> СПС Консультант Плюс.

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 28.06.2022) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «По-

На наш взгляд, расширение целей первого уровня вне рамок национальных целей вызывает критику с точки зрения БОР. Ввиду пандемии реализация национальных целей перенесена на 2030 г. Новые цели, которые могут быть озвучены Президентом России, приведут к необходимости корректировки национального проекта. В связи с этим встает затрудненность правового закрепления БОР: ее причина — нестабильность фиксируемых целей и отношений в нормативных актах. Ситуация с санкционным давлением на Россию в 2022 г. также потребует пересмотра паспортов национальных проектов.

Возможность коррекции результата (цели и показатели) ставит под сомнение качество планирования, риск-ориентированный подход, а также необходимость использования БОР в той или иной версии методологии. Мы приходим к ситуации, при которой в БК РФ есть только общие рамки регулирования «расход–результат». Есть параллельная функционирующая система национальных проектов, выведенная из бюджетного законодательства. Нечеткость требований к целям и показателям ставит под сомнение подход к получению результата.

Положение о проектной деятельности устанавливает общие рамки разработки и утверждения национальных проектов. Примерные действия предусматриваются в методических рекомендациях<sup>17</sup>. На момент написания статьи в разработке была новая версия таких рекомендаций<sup>18</sup>.

Под национальными проектами есть следующие уровни документов: федеральные (региональные) проекты, ведомственные проекты и государственные программы. До сих пор отсутствует их единый понятийный аппарат. Имеются два понятия: проект и программа, сходные по содержанию и методологии. Однако четкого разграничения нет, так как национальный проект — это и программа одновременно.

В Положении о проектной деятельности в отношении национального проекта предусмотрен паспорт, который должен содержать его показатели, влияние на достижение результата и общественно значимые результаты. В отношении национальных проектов в п. 13 Положения определены принципы формирования. Они отражают требования к закреплению результата и эффективности расходов бюджета на национальные проекты.

---

ложением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // СЗ РФ. 2018. N 45. Ст. 6947.

<sup>17</sup> Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 № 12). Available at: URL: <http://government.ru/info/38514/> (дата обращения: 01.10.2021)

<sup>18</sup> Available at: URL: <https://pm.center/bazaznaniy/document/metodicheskie-ukazaniya-po-razrabotke-natsionalnykh-proektov-programm/> (дата обращения: 01.10.2021)

В Положении о проектной деятельности нет четкого требования об установлении в национальном проекте его целей и показателей. Если обратиться к методическим рекомендациям, то лишь в образце паспорта проекта есть такой раздел. Там закреплены подходы, в рамках которых в национальный проект включаются «дополнительные показатели, позволяющие однозначно оценить достижение цели национального проекта».

Наличие простых и ясных правовых норм методологии разработки национальных проектов привело к обратному результату по сравнению с госпрограммами: в методологии ныне закреплены три требования к результату<sup>19</sup>. При этом сам результат императивно закреплен в вышеуказанном Указе Президента Российской Федерации № 474. Нацпроекты должны подстраиваться под результат. Отсюда риски, связанные с целесообразностью методических рекомендаций.

Рассмотрим несколько национальных проектов, что позволит сформировать систему целей и целевых показателей. Отметим, что в 2021–2022 гг. происходит актуализация паспортов национальных (федеральных) проектов и государственных программ России. В связи с этим состав целей и показателей может измениться.

В рамках национальной цели «сохранение населения, здоровье и благополучие людей» предусмотрено четыре целевых показателя<sup>20</sup>. В разделе 2 паспорта национального проекта «Здравоохранение»<sup>21</sup> предусмотрено 12 целей и целевых показателей. Часть из них напрямую не связана с национальной целью — например, увеличение объема экспорта медицинских услуг не менее чем в четыре раза по сравнению с 2017 годом.

Из них всеюм идут цели и показатели федеральных проектов и государственных программ. Получается система из более чем 100 целей и показателей. При этом общая структура таких целей и показателей не опубликована, только из интервью должностных лиц Правительства России становится понятно, что на рабочем уровне это производилось.

В рамках другой национальной цели («возможности для самореализации и развития талантов») принят национальный проект «Наука».

<sup>19</sup> Детализация задач до результатов национального проекта; определение контрольных точек, подтверждающих получение результатов национального проекта; планирование мероприятий, направленных на достижение контрольных точек и в совокупности обеспечивающих получение результатов национального проекта.

<sup>20</sup> Обеспечение устойчивого роста численности населения России; повышение продолжительности жизни до 78 лет; снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года; увеличение доли граждан, систематически занимающихся физкультурой и спортом, до 70%.

<sup>21</sup> Утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12. 2018 № 16 // СПС Консультант Плюс.

Паспорта национальных проектов «Здравоохранение» и «Наука» (раздел 2) содержат различные подходы к формированию целей и показателей. Отличается их структура и лаконичность. Если в нацпроекте «Наука» под каждую цель сформулированы показатели (однако их так не назвали), то в нацпроекте «Здравоохранение» первые три показателя идут без цели, зато по другим целевым показателям уточнено, что это именно показатели.

Методология разработки паспорта национального проекта содержит диспозитивные и ясные нормы, что отличает их от методологии разработки государственных программ. Соответственно кураторы нацпроектов имеют некоторую свободу в выборе путей их реализации и национальных целей. Такая диспозитивность в теории обеспечивается перечнем действий и задач разработки проектов и программ. Пока методология подготовки нацпроектов не отвечает такому требованию. Не установлен универсальный «чек-лист» для конечных исполнителей его разделов. Возможно, новая методология, разрабатываемая с 2021 года, устранил данный недостаток.

Однако система целей и показателей не позволяет однозначно сформулировать «расход–результат». Национальный проект содержит распределение финансирования по целям, но фактически деньги направляются в федеральный (региональный) проект или государственную программу. В них же имеются собственные цели, показатели и мероприятия, которые таким образом финансируются из средств национального проекта.

Дополнительно модель расчета конечного результата по национальному проекту и его ресурсная обеспеченность подвергаются постоянной критике в государственных и научных кругах. Так, ставится под сомнение возможность достижения целей и показателей в рамках имеющихся мероприятий и ресурсного обеспечения. На наш взгляд, это — следствие несовершенства правового регулирования.

Положение о проектной деятельности подробно не регулирует этот вопрос, как и вопросы риск-ориентированного подхода к созданию нацпроектов. Все данные вопросы в небольшом объеме раскрыты в методических рекомендациях. В них также нет ясного ответа на данные вопросы. Связывая эти положения с государственными программами, получаем те же правовые пробелы, но в другом аспекте.

В государственных программах в методологии 2014–2018 гг. имелись чрезмерные и непонятные нормы, так что конечный исполнитель не мог по ним подготовить качественного документа. Сейчас противоположная ситуация — норм права недостаточно для понимания, зачем нужен нацпроект, как его готовить, как рассчитать риски и ресурсное обеспечение. К пробелу добавились и новые формы проектной деятельности: сессии, обсуждения и т.д. Безусловно, они полезны, но на минимальном уровне разработанности нацпроекта.

В такой паутине целей и показателей напрямую выделить результат по БОР проблематично. Отсутствие единых подходов и времени на качественную реализацию проектов привело, на наш взгляд, к пересмотру периодов реализации нацпроектов. В период 2020–2022 годов параллельно идет также оптимизация (пересмотр) государственных программ, которые должны быть приведены в соответствие с нацпроектами и их методологии.

## **Заключение**

Система БОР в России продолжает перестраиваться из-за несовершенства правового регулирования. При этом не учитывают важный фактор нормотворчества: отсутствие работы над ошибками. Отсутствует анализ внедрения БОР от ФЦП, госпрограмм до национальных проектов. При подготовке национальных проектов, например, происходила спешка, как и при подготовке первых госпрограмм в 2010–2011 гг.

Суммируя недостатки, отметим, что диспозитивность правового регулирования национальных проектов в системе БОР приводит к отсутствию закрепления норм (алгоритма) разработки нацпроекта. Это включает: общий характер требований к проекту, отсутствие риск-ориентированного подхода и увязки ресурсного обеспечения, экономических (статистических) показателей с целями и конечными результатами.

Из проанализированного встает вопрос о необходимости нескольких уровней нормативного регулирования выполнения национальных целей.

Раньше система БОР состояла из одного уровня правового регулирования на федеральном уровне: сначала это были федеральные целевые программы (в рамках 10–12% объема расходов федерального бюджета), затем государственные программы (с имплементацией приоритетных проектов перед появлением национальных проектов). Сейчас уже несколько уровней, включая интеграцию всех бюджетов бюджетной системы: от нацпроектов до региональных проектов.

Множественность уровней показателей и целей влияет на качество бюджетного процесса. Правовое регулирование при этом не устанавливает четкого алгоритма «расход — результат». На уровне Правительства России не произведена публичная оценка всей системы целей и задач стратегического планирования. Система остается в постоянном процессе совершенствования, что негативно влияет на реализацию БОР. В 2018–2019 гг. разрабатывались национальные проекты, федеральный и региональные проекты. В 2020–г. из-за пандемии, в 2022 г. из-за санкций они корректировались. Параллельно на эти процессы накладывается разработка пилотных госпрограмм и интеграция их правового регулирования с нацпроектами.

Имеются серьезные риски, что текущая система может повторить участь ФЦП и государственных программ, а национальные цели к 2030 г. достигнуты не будут. Качество правового регулирования является серьезным фактором в построении БОР. Однако постоянная коррекция и изменения не способствуют выстраиванию действенной системы всех уровней планирования на основе иерархической системы целей и задач [Кудряшева Е.В., 2019: 132]. Остается надеяться, что в ближайшие годы система регулирования БОР всех имеющихся документов (нацпроекты, госпрограммы, федеральные проекты и т.д.) будет приведена в единообразие и мы сможем говорить о разработке и внедрении собственной модели БОР в России.

---



### **Список источников**

1. Афанасьев Р.С., Голованова Н.В. Оценка эффективности бюджетных расходов: федеральный и региональный опыт // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 2. С. 56–64.
2. Братусь С.Н. О соотношении административных и экономических методов регулирования хозяйственных отношений. Ученые записки Всесоюзного института советского законодательства. 1966. Выпуск 7. С. 3–9.
3. Веремеева О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат как инструмент управления бюджетным процессом России: тенденции и перспективы правового развития // Финансовое право. 2018. № 4. С. 20–27.
4. Гусева С.В., Иванова Н.Г. Программное бюджетирование в сфере здравоохранения на региональном уровне // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2016. №1. С. 32–41.
5. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
6. Кудряшова Е.В. Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов. М.: Норма, 2019. 304 с.
7. Кудряшова Е.В. Финансовая безопасность в иерархии целей стратегического планирования в Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. N 2. С. 124–138.
8. Программный бюджет: учебное пособие. Под ред. М.П. Афанасьева. М.: Магистр, 2012. 381 с.
9. Скрынникова Н.В., Чварнукова Е.В. О сущности программно-целевого бюджетирования на местном уровне в Российской Федерации. Available at: URL: <http://litterref.ru/nauijyfsyfsatymr.html> (дата обращения: 01.10.2021)
10. Комягин Д.Л. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): монография. М.: Прометей, 2017. 392 с.
11. Crain W., O' Roark J. Impact of performance-based budgeting on state fiscal performance. Economics of Governance, 2004, vol. 5, pp. 167–186.
12. Dilley F. Program budgeting in the university setting. The Educational Record, 1996, vol. 47, no. 4, p. 48.

13. Lorenz C. Impact of performance budgeting on public spending in the German Land. In: The Impact of Performance Budgeting on Public Spending in Germany's Laender. Wiesbaden: Gabler, 2012, pp. 75–122.
14. Mosher F. Program budgeting: theory and practice with particular reference to US Army Department. New York: American Book-Stratford Press, 1954. 258 p.
15. Robinson M., Last M. Basic model of performance-based budgeting: International Monetary Fund. 16 p. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf> (дата обращения: 01.10.2021)
16. Robinson R. Economic evaluation and health care. What does it mean? British Medical Journal, 1993, vol. 307, no. 6905, pp. 670–673.



## References

1. Afanasyev R.S., Golovanova N.V. (2016) Evaluation of budget expenditures efficiency: federal and regional experience. *Finansovaya analitika*=Financial Analytics, no. 2, pp. 56–64 (in Russ.)
2. Bratus S.N. (1966) Correlation of administrative and economic methods of regulating economic relations. Moscow: Institute of Soviet Legislation Press, pp. 3–9 (in Russ.)
3. Crain W., O'Roark J. (2004) Impact of performance-based budgeting on state fiscal performance. *Economics of Governance*, no. 5, pp. 167–186. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10101-003-0062-6> (accessed: 20.04.2020)
4. Dilley F. (1966) Program budgeting in the university setting. *The Educational Record*, vol. 47, no. 4, p. 478.
5. Guseva S.V., Ivanova N.G. (2016) Program budgeting in the field of healthcare at the regional level. *Izvestia Sankt-Peterburgskogo ekonomicheskogo universiteta*=Bulletin of Saint Petersburg University of Economics, no. 1, pp. 32–41 (in Russ.)
6. Klimenko A.V. (2014) Decade of administrative reform: results and new challenges. *Voprosy gosydarstvennogo i municipalnogo upravleniya*=Issues of State and Municipal Administration, no. 1, pp. 8–51 (in Russ.)
7. Komyagin D.L. (2017) *Administration of budgetary resources: legal aspects*. Moscow: Prometey, 392 p. (in Russ.)
8. Kudryashova E.V. (2019) Regulation of strategic planning of public finance. Moscow: Norma, 304 p. (in Russ.) Available at: [www.dx.doi.org/10.12737/monography\\_5bc0b21960f611.53732882](http://www.dx.doi.org/10.12737/monography_5bc0b21960f611.53732882) (accessed: 20.04.2020)
9. Kudryashova E.V. (2019) Financial security in the hierarchy of strategic planning goals in the Russian Federation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*=Law. Journal of the Higher School of Economics, vol.12, no. 2, pp. 124–138 (in Russ.) DOI: 10.17323/2072-8166.2019.2.124.138
10. Lorenz C. (2012) Impact of performance budgeting on public spending in the German land. In: The Impact of performance budgeting on public spending in Germany's Land. Wiesbaden: Gabler. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-8349-3483-3\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-8349-3483-3_5) (accessed:20.04.2020)
11. Mosher F. (1954) Program budgeting: theory and practice with particular reference to the US Department of the Army. N.Y.: American Book-Stratford Press, 258 p.
12. Program budget: textbook (2012) M.P. Afanasyev (ed.). Moscow: Magistr Press, 381 p. (in Russ.)

13. Robinson M., Last M. (2009) Basic model of performance-based budgeting: International Monetary Fund. P.16. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf> (accessed: 01.10.2021)
  14. Robinson R. (1993) Economic evaluation and health care. What does it mean? British Medical Journal, vol. 307, no. 6905, pp. 670–673. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.307.6905.670>.
  15. Skrynnikova N.V., Chvarnukova E.V. (2014) On program-targeted budgeting at local level in Russia. Available at: <http://litterref.ru/nauigyfsyfsatymr.html> (accessed: 01.10.2021)
  16. Veremeeva O.V. (2018) Result-oriented budgeting as a tool for managing budget process in Russia: trends and prospects of legal development. *Finansovoe pravo*=Financial Law, no. 4, pp. 20–27 (in Russ.)
- 

#### **Информация об авторе:**

Д.А. Шевелько — старший преподаватель, кандидат юридических наук.

#### **Information about the author:**

D.A. Shevelko — Senior Lecturer, Candidate of Sciences (Law).

Статья поступила в редакцию 17.10.2022; одобрена после рецензирования 18.11.2022; принята к публикации 18.11.2022.

The article was submitted to the editorial office 17.10.2022; approved after reviewing 18.11.2022; accepted for publication 18.11.2022.