

*Галина ЦВЕТОВА*

## ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В УПРАВЛЕНИИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

*В статье рассматриваются подходы к применению программного формата бюджета в зарубежных странах и Российской Федерации. Обобщена международная практика формирования программных бюджетов. Названы основные преимущества программного бюджетирования в Российской Федерации и проблемы, препятствующие их реализации.*

**Ключевые слова:** бюджетирование, ориентированное на результат, бюджетные расходы, государственные программы, программный бюджет, общественные финансы

Актуальность вопросов, связанных с применением программного бюджетирования, для России обусловлена тем, что его развитие является одним из ключевых элементов бюджетной реформы в нашей стране. В Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 гг. отмечается, что одной из основных задач является развитие программно-целевых методов управления.

Известно, что комплексные бюджетные реформы, имеющие целью повышение эффективности и результативности бюджетных расходов, в последние десятилетия осуществлялись во всех экономически развитых странах. Причем в большинстве случаев эти изменения проводились в тесной взаимосвязи с административно-институциональными преобразованиями.

Одним из направлений проводимых реформ в бюджетной сфере стало формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от традиционного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Важность изучения зарубежного опыта в сфере бюджетных трансформаций очевидна. Выявление общих тенденций и общих принципов проводимых реформ, так же как и анализ проблемных точек, возникающих в процессе реализации реформ, позволит хотя бы частично предотвратить неизбежные в любом трансформационном процессе ошибки.

### *Эволюция программного бюджетирования*

Переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования позволяет обеспечить прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Отличительной особенностью программного бюджета является то, что он классифицирует расходы по типам услуг или целям, а не по типам затрат, как это имеет место в случае традиционного бюджета. В основе программного бюджета лежит программная классификация, которая, в отличие от функциональной классификации, учитывает цели и направления государственной политики и предусматривает способы их реализации<sup>1</sup>.

В отличие от традиционного бюджетного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по дробным позициям бюджетной классификации) программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств. При этом переход к программно-целевому бюджетному планированию должен осуществляться с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

Программное (программно-целевое) бюджетирование является одним из способов реализации бюджетирования, ориентированного на результат. Программное бюджетирование отражается на всех стадиях бюджетного процесса, в результате чего программно-целевой характер приобретает не только планирование расходов, но и исполнение бюджета, а также контроль за его исполнением.

Говоря об эволюции бюджетирования по результатам, следует отметить, что история внедрения его элементов в бюджетный процесс насчитывает несколько десятилетий, где можно выделить несколько этапов<sup>2</sup>.

Первый этап. *Бюджетирование по затратам или постатейное бюджетирование (line-item budgeting)* – традиционно используемый до начала 50-х гг. XX в. метод управления государственными расходами.

Второй этап. *Бюджетирование по функциям (performance budgeting)* было введено в практику бюджетного планирования в 1950–1960-х гг. и характеризовалось тем, что расходы на государственные органы соотносились с выполняемыми ими функциями. В деятельности ведомств выделялись отдельные направления, по каждому из которых разрабатывалась система показателей деятельности и затрат на их

<sup>1</sup> Смоляр М.Я. Программный бюджет: на пути к эффективному финансовому менеджменту // Финансы. 2010. № 11. С. 71.

<sup>2</sup> Повышение эффективности бюджетных расходов: учебное пособие / под общ. ред. А.А. Климова. М.: «Дело» АНХ, 2009. С. 284.

выполнение. При этом следует отметить, что бюджетирование осуществлялось только по непосредственным результатам, конечные же результаты деятельности ведомств не оценивались.

Третий этап. *Программное бюджетирование (program budgeting)*, в отличие от бюджетирования по функциям, предполагало формирование бюджета не по ведомствам, а по государственным программам. Этот метод бюджетирования получил широкое распространение, причем можно выделить несколько его разновидностей. В одних государствах программы оценивались с точки зрения их результативности – оптимального соотношения затраченных ресурсов и объема произведенных услуг. В других государствах были сделаны попытки комбинирования критериев эффективности и результативности программ, т.е. оценка программ осуществлялась не только по показателям «расходы – объем услуг», но и по степени успешности программы в достижении поставленной цели.

Четвертый этап. *Бюджетирование с нулевого уровня (zero based budgeting)* было введено в практику формирования бюджетов в конце 70-х гг. XX в. частично для сглаживания проблем, возникающих при осуществлении программного бюджетирования. При использовании этого метода в начале каждого бюджетного цикла финансирование всех программ принимается равным нулю. Это позволяет избежать отрицательных последствий принципа последовательного финансирования, при котором приоритет имеют ранее финансировавшиеся программы. Распределение финансирования между программами осуществляется на основе ранжирования их по степени соответствия правительственным целям и задачам, которое осуществляется ежегодно при формировании бюджета на следующий финансовый год. При этом необходимость реализации каждой программы должна подтверждаться соответствующим ведомством, что требует от органов власти значительных усилий, ограничивая, при прочих равных условиях, их возможности исполнять свои непосредственные функции.

Пятый этап. *Бюджетирование по непосредственным и конечным результатам (out put and outcomes budgeting)*, или новые подходы к бюджетированию по результатам (*new performance budgeting*), введено в практику формирования бюджетов в начале 1990-х гг.

Новый механизм имеет ряд преимуществ.

Во-первых, способствует выявлению приоритетов государственной политики в краткосрочном и среднесрочном периоде и приведению в соответствие с ними деятельности отраслевых министерств<sup>3</sup>.

Во-вторых, позволяет повысить качество мониторинга результативности бюджетных расходов за счет включения в бюджетную отчетность информации о достигнутых результатах. Проводимый отраслевыми министерствами (министерством финансов) мониторинг

<sup>3</sup> В Австралии, Канаде, Великобритании и США все министерства разрабатывают стратегические планы, включающие среднесрочные целевые показатели. В Нидерландах, Швеции и Новой Зеландии бюджетные программы увязаны с целями государственной политики (Богоров В., Корольков М. Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт стран ОЭСР и уроки для России // Власть. 2010. № 12. С. 167).

фактических показателей результативности деятельности позволяет регулярно получать информацию и отслеживать наиболее результативные программы, а также выявлять проблемные точки, где требуется повысить отдачу.

В-третьих, способствует расширению горизонтов бюджетного планирования, что позволяет уйти от обоснования будущих расходов исключительно на базе данных прошлых лет, увязав их с ожидаемыми результатами.

В-четвертых, создает условия для повышения качества управления, что связано с установлением и мониторингом целевых показателей в процессе перераспределения ресурсов.

В-пятых, способствует повышению прозрачности деятельности органов государственной власти, усиливая их подотчетность парламенту и налогоплательщикам. Гласность и доступность информации о результатах деятельности бюджетных учреждений, оказывающих услуги населению, позволяют потребителям делать более осознанный выбор в пользу определенного поставщика услуг.

Несмотря на бесспорные преимущества новых подходов, внедрение программного бюджетирования – процесс достаточно сложный, долгий и дорогостоящий:

- для функционирования программного бюджета необходим отлаженный механизм сбора и проверки данных, позволяющих объективно оценивать достижение запланированных результатов. Разработка такого механизма может занять долгое время, а его поддержание – быть очень дорогостоящим;
- возможно искажение мотивации участников бюджетного процесса, выражающееся в желании манипулировать показателями результативности и статистическими данными, особенно там, где информация о результатах играет существенную роль в процессе распределения бюджетных средств;
- программное бюджетирование предъявляет особые требования к квалификации сотрудников финансовых органов, отраслевых министерств, бюджетных учреждений, т.к. информация о результативности деятельности государственных органов существенно отличается от обычной финансовой информации. Таким образом, требуются масштабные изменения в средствах автоматизации всех стадий бюджетного процесса.

Учитывая сложность и высокие издержки внедрения новых подходов в бюджетном процессе, особое значение приобретает изучение мирового опыта их внедрения, анализ проблемных точек, возникающих в ходе внедрения новых подходов бюджетирования.

### *Международные тенденции программного бюджетирования*

Международный опыт внедрения программного бюджетирования показывает, что его внедрение пронизывает всю систему управления общественными финансами и влияет таким образом на организацию деятельности государственной власти. Основным инструментом увязки конкретных целей, задач и результатов деятельности с объемами

финансирования из бюджета являются программы или соглашения. С точки зрения традиции внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, можно выделить две основные модели управления общественными финансами.

Первая модель — *контрактная*, в которой система финансирования построена на договорных (контрактных) отношениях между министерствами и подведомственными им организациями. К странам, использующим эту модель, относят Великобританию, Австралию, Новую Зеландию, Канаду. В этих странах программы как таковые часто не формируются, а необходимая увязка объемов финансирования с результатами закрепляется в соглашениях между органами власти разных уровней и подведомственными им организациями.

Вторая модель — *административная*, где вышестоящий уровень финансирует нижестоящие организации на основе специфических целевых показателей и бюджетных заданий. К странам с административной традицией относятся США и Франция. В этих странах роль программы как особой формы документа наиболее значима<sup>4</sup>.

Программные бюджеты разных государств различаются между собой по особенностям применяемой программной, функциональной и экономической классификации, по степени агрегирования бюджетных ассигнований, по горизонту планирования расходов, по применяемой системе показателей результатов, по представлению программного бюджета в бюджетной документации. Рассмотрим особенности программного бюджетирования в разных странах. Нами были выбраны три страны, в одной из которых (Австралии) получила развитие контрактная модель бюджетирования, а в двух других (США и Франции) — модель административная.

В *Австралии* методы бюджетирования, ориентированного на результаты, стали применяться с 1999 г. Для страны характерна высокая степень агрегирования бюджетных расходов как на организационном уровне, так и на уровне функций органов исполнительной власти.

Под бюджетной программой в Австралии понимается совокупность деятельности, направленной на оказание конкретной услуги, предоставление трансферта или иной выгоды получателю, которым может быть физическое лицо, предприятие или орган местного самоуправления, с целью достижения ожидаемого результата, установленного в соответствующем документе о результатах<sup>5</sup>.

Программный бюджет применяется в портфельной структуре, представляющей собой укрупненную ведомственную структуру. Бюджетирование по функциональной классификации также осуществляется, но оно необходимо и используется только для формирования в дальнейшем отчетности в соответствии с требованиями Международного валютного фонда.

В программном формате происходит планирование трех групп ассигнований: ассигнований на текущую (регулярную) деятельность

<sup>4</sup> Повышение эффективности бюджетных расходов... С. 286.

<sup>5</sup> Богачева О.В., Лавров А.М., Ястребова О.К. Международный опыт программного бюджетирования // Финансы. 2010. № 12. С. 9.

государственных органов исполнительной власти; ассигнований на инвестиционные проекты, новые виды деятельности государственных органов и межбюджетные трансферты; ассигнований на финансирование расходов Парламента.

Помимо обычного бюджета могут приниматься особые законы об ассигнованиях на финансирование конкретных программ, проектов, в т.ч. в сфере социального страхования. В обоснованиях к таким особым законам указываются внебюджетные источники финансирования.

Планирование программного бюджета осуществляется на четыре года. Таким образом, каждая программа и результат планируются на год и три последующих года. Каждый результат, состоящий из программ, утверждается парламентом в законе о бюджете и содержит разъяснения по программам. После утверждения закона о бюджете вносить изменения в результаты нельзя, но вносить изменения в программы внутри результата может министерство, ответственное за соответствующий результат. В рамках утвержденных ассигнований министерство имеет возможность самостоятельно распоряжаться предоставленными бюджетными средствами и наделено большими полномочиями по установлению приоритетов в расходах. Поэтому в международной практике Австралию рассматривают как пример государства, применяющего программный бюджет в целях улучшения системы управления государственными финансами. Оценка бюджетных программ в Австралии осуществляется более полно и систематически, чем во многих других странах, а информация о результатах регулярно включается в бюджет.

*США* является одним из первых государств, где в бюджетном процессе начали использовать элементы бюджетирования по результатам. Первая попытка использования этого нового подхода была предпринята здесь еще в 1949 г.

Особенностью программного бюджета в США является то, что он не подлежит утверждению законом о бюджете. Конгрессом ежегодно принимаются 13 актов об ассигнованиях, которыми утверждаются объемы бюджетных обязательств ведомств.

Программные расходы федерального бюджета США представлены в одном из бюджетных документов («Аналитические перспективы»), который входит в ежегодно направляемый в Конгресс пакет бюджетных документов. В «Аналитических перспективах» содержится анализ бюджета, бюджетных доходов и расходов, заимствований и управления долгом, а также таблицы с детальным распределением расходов и бюджетных полномочий ведомств (их структурных подразделений) по функциям, подфункциям и программам, источникам финансирования и категориям расходов. Программы структурированы в рамках функциональной классификации и являются четвертым уровнем программного бюджета<sup>6</sup>. Бюджет формируется по 19 функциям, среди которых выделяются: национальная оборона, международные дела, наука и т.д. В рамках категорий выделяются направления расходов,

<sup>6</sup> Первый уровень – функция, второй уровень – категория, третий уровень – направление расходования.

которые, в свою очередь, распределяются по программам. Каждое ведомство отвечает за конкретную программу. Одно ведомство может иметь одну программу. Каждой программе соответствует одно бюджетное ассигнование<sup>7</sup>.

Программный бюджет США планируется на десять лет. Каждое агентство составляет бюджет, ориентированный на результат, в котором стратегические, долгосрочные и краткосрочные цели увязаны с ожидаемыми расходами на их достижение. Закон о достижении результатов в секторе государственного управления от 1993 г. требует, чтобы ведомства ежегодно представляли стратегические планы, годовые планы деятельности, ежегодные отчеты об исполнении программ. С 2004 г. Управление менеджмента и бюджета Администрации Президента проводит систематические оценки реализации программ по пятибалльной шкале (эффективная, умеренно эффективная, адекватная, неэффективная, невозможность оценки результатов). В целом оценка произведена почти по 400 программам, что составляет около 40% расходов. При этом 40% программ были признаны эффективными или умеренно эффективными<sup>8</sup>.

Во **Франции** переход к применению в бюджетном процессе методов бюджетирования, ориентированного на результаты, начался в 2001 г. с разработки проекта Органического (конституционного) закона о государственных финансах (далее – закон *LOLF*).

Закон *LOLF*, вступивший в силу с 1 января 2006 г., ввел в законодательство Франции понятие результативности бюджетных расходов. С этого времени при составлении проекта бюджета стали формулироваться цели и показатели результативности.

В 2006 г. произошло принципиальное изменение и в процессе составления бюджета: переход от логики отслеживания затрат к логике отслеживания результатов деятельности государственных служб. Первый бюджет, подготовленный в соответствии с требованиями нового закона, был принят и исполнен в 2006 г.<sup>9</sup>

В соответствии с новым законодательством расходы бюджета представляются в разрезе основных направлений государственной политики, закрепленных в Конституции, в числе которых: безопасность, культура, здравоохранение, юстиция. Эти направления получили название «миссии Правительства». Для каждой программы в рамках миссий определяются приоритеты, а затем ответственными за программу ведомствами формулируется ограниченное количество целей программы (3–4 цели для каждой программы) и показателей их достижения (2–3 показателя для каждой цели). При этом, в соответствии с принципом прозрачности, Парламент и граждане имеют возможность оценить совокупность средств, выделяемых государством на реализацию каждой из государственных функций (миссий).

<sup>7</sup> Богачева О.В. Указ. соч. С. 7.

<sup>8</sup> Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение (справочник) / под общ. ред. А.М. Лаврова и О.К. Ястребовой. М. 2009. С. 818.

<sup>9</sup> Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко В.В., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П. Программный бюджет: лучшая практика. Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 7.

Ежегодный проект бюджета, представляемый в Парламент Франции, включает в себя цели каждой программы и показатели их достижения, а также подробные обоснования выделения бюджетных средств.

В проект бюджета включаются обоснованные затраты на информационную поддержку каждой программы (средства выделяются как приложения к основным дотациям на программу). В некоторых случаях затраты на информационную поддержку могут быть выделены в отдельную программу.

В проекте бюджета приводится и методика расчета по каждому показателю, а показатели результативности программ отражают динамику достижения заявленных целей программ.

Начиная с 2009 г. в проекте бюджета приводятся не только показатели результативности программ, но и показатели результативности миссий. Так, проект бюджета на 2010 г. включал в себя 1030 показателей результативности, в т.ч. — 95 показателей результативности миссий. Для каждого показателя представляется подробное обоснование — «паспорт показателя», определяющий методику и частоту расчета показателя, задающий ограничения и определяющий ответственного за расчет показателя. Кроме того, в проекте бюджета могут быть представлены показатели контекста, отражающие текущую экономическую конъюнктуру в стране (например, кризисные явления в экономике).

По результатам года на базе министерских отчетов Парламент утверждает Отчет о результативности, подробно отражающий достижения целевых значений показателей результативности с учетом внешних обстоятельств. В результате корректируется список целей для бюджета следующего периода. Жесткой корреляции между бюджетом на следующий период и результатами предыдущего года не проводится, т.к. не всегда возможно определить, почему та или иная цель не была достигнута.

Таким образом, обобщение международной практики формирования программных бюджетов позволяет сделать следующие выводы.

Программный бюджет является одним из инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, позволяющих перейти от традиционных методов планирования и исполнения бюджета, ориентированных на затраты, к планированию и обоснованию бюджетных ассигнований, обеспечивающих распределение бюджетных ресурсов в соответствии с социально значимыми ожидаемыми и фактическими результатами.

В каждой стране, перешедшей к программному бюджету, сформировалась своя особенная структура бюджета, подчиненная целям государственной политики и потребностям бюджетирования на конкретном этапе развития<sup>10</sup>. Однако, несмотря на страновые различия, можно выделить ряд общих требований, которыми руководствовались и продолжают руководствоваться во всех странах при внедрении и

<sup>10</sup> Богачева О.В., Лавров А.М., Ястребова О.К. Указ. соч. С. 5.

использовании программного бюджетирования. Выделим важнейшие из них:

- программы должны содержать максимально соответствующие им показатели непосредственных и конечных результатов<sup>11</sup>;
- программная классификация должна охватывать все бюджетные расходы;
- внедрение программного бюджета не обязательно требует «совершенной» программной классификации; например, административные расходы в отраслевых министерствах часто не распределяются по программам, а группируются или как отдельная статья расходов, или как отдельная программа административных расходов.

Зарубежный опыт позволяет определить и основные цели использования программного бюджета в системе управления общественными финансами. К таким целям можно отнести:

- стратегическое (перспективное) планирование и установление приоритетов расходов бюджета;
- повышение управленческой гибкости отраслевых министерств;
- учет полных затрат в бюджетной деятельности;
- проведение сравнительного анализа с альтернативными вариантами и оценку эффективности расходования бюджетных средств.

Наиболее эффективным признается опыт тех государств, в которых применение программного бюджета способствует достижению всех четырех целей.

Переход к программному бюджету открывает широкие возможности для повышения гибкости в управлении бюджетными ресурсами в целях реализации государственных приоритетов, способствует минимизации затрат и повышению эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг. В отличие от традиционного постатейного бюджета, программный бюджет обеспечивает большую прозрачность и открытость бюджета, способствует упрощению процедур рассмотрения и утверждения бюджета органами законодательной власти.

При переходе на программный бюджет одной из наиболее сложных задач является разработка программной классификации, обеспечивающей определение целей и направлений государственных расходов, мониторинг хода и результатов реализации программ, четкие права и ответственность в управлении ресурсами. Программные классификации различных стран, несмотря на значительные различия, представляют собой более детальные функциональные классификации, формируемые с учетом целей государственной политики и путей их

<sup>11</sup> Показатели непосредственных результатов характеризуют объем произведенных субъектом планирования работ или оказанных услуг, т.е. количество услуг. Показатели конечных результатов представляют собой общественно значимые социальные последствия той деятельности, объемы которой измеряются показателями непосредственных результатов, т.е. характеризуют пользу и выгоду от предоставленных услуг для их получателей и общества.

реализации. В большинстве случаев программная классификация формируется в рамках ведомств, ответственных за исполнение конкретных программ.

Опыт стран, давно использующих практику программного бюджета, показывает, что серьезной проблемой в реализации нового подхода является разработка системы показателей, характеризующих качество бюджетных услуг и результаты их предоставления. На начальном этапе внедрения программного бюджета акцент может быть сделан на показатели непосредственных результатов с последующим переходом к преимущественному использованию показателей конечных результатов.

В любом случае, и мировой опыт это подтверждает, программный бюджет должен формироваться с учетом национальной специфики применения бюджетной классификации и особенностей планирования бюджетных ассигнований.

### *Программное бюджетирование в Российской Федерации*

Внедрение программного бюджета в Российской Федерации, призванное обеспечить интеграцию стратегического и бюджетного планирования, является продолжением ранее проведенной работы по формированию программно-целевых принципов государственного управления. В 2004 г. в рамках реформы бюджетного процесса были сформированы принципы бюджетирования, ориентированного на результат, что подразумевало расширение практики увязывания осуществления государственных расходов с достижением конкретных целей. Тогда же были уточнены основные подходы к формированию целевых программ на всех уровнях бюджетной системы, получила распространение практика реализации приоритетных национальных проектов<sup>12</sup>. Однако активного внедрения программно-целевых методов бюджетирования в Российской Федерации не произошло. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 гг. в очередной раз акцентирует внимание на необходимость дальнейшего развития программного формата бюджета.

Каковы же особенности рассматриваемого института и специфика его становления в Российской Федерации? Основной составляющей программного бюджета в РФ являются государственные программы. Государственная программа представляет собой систему мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Климанов В.В., Михайлова А.А. Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы. 2011. № 9. С. 8.

<sup>13</sup> Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588.

Таким образом, государственные программы должны, как и в других странах, корреспондировать со стратегией долгосрочного социально-экономического развития. При этом полноценный переход к программному бюджету предполагает новую программную классификацию расходов бюджетов в разрезе групп расходов.

В качестве возможных преимуществ применения программного бюджетирования в Российской Федерации можно назвать:

- возможность комплексного решения приоритетных задач развития отраслей социальной сферы;
- концентрацию ограниченного объема ресурсов на реализации наиболее важных направлений финансовой поддержки государственных и муниципальных учреждений в долгосрочном периоде;
- встроенность процедур формирования и реализации государственных программ в бюджетный процесс: планирование, исполнение, учет, отчетность и контроль;
- оценку финансовой обеспеченности бюджетного сектора на основе индикаторов конечных общественно значимых результатов удовлетворенности потребителей государственными и муниципальными услугами и индикаторов непосредственных результатов деятельности учреждений.

Переход к новому формату федерального бюджета был начат с разработки и утверждения перечня государственных программ, которые предполагают выделение бюджетных ассигнований по пяти направлениям: новое качество жизни (13 программ), инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ), обеспечение национальной безопасности (2 программы), сбалансированное региональное развитие (4 программы), эффективное государство (5 программ).

На сегодняшний день ни в органах государственного управления, ни в экспертном сообществе не сформировано единой позиции по вопросу о формах и механизмах внедрения программного бюджета на региональном и муниципальном уровнях. Одним из наиболее спорных моментов здесь является вопрос о том, должны ли субъекты РФ и муниципальные образования повторять конструкцию государственных программ вышестоящих уровней власти. Некоторые эксперты придерживаются позиции, что в будущем региональные и муниципальные программы должны быть максимально приближены к федеральным программам. Согласно противоположной точке зрения регионам необходимо ориентироваться в первую очередь на собственные приоритеты социально-экономического развития, а потому программы должны быть иными<sup>14</sup>, учитывающими специфические условия развития и проблемы отдельных регионов и муниципальных образований. Среди других нерешенных вопросов, препятствующих реализации основных преимуществ программного бюджетирования в Российской Федерации, следует выделить следующие.

Во-первых, цели, задачи и мероприятия отдельных государственных программ не всегда увязаны с заявленными стратегическими приоритетами.

<sup>14</sup> Климанов В.В., Михайлова А.А. Указ. соч. С. 9.

Во-вторых, государственные программы существенно варьируются по срокам их реализации, что затрудняет взаимосвязь заявленных в них целей, задач и показателей.

В-третьих, в большинстве программ отсутствуют разделы, содержащие информацию о взаимосвязи со смежными государственными программами, что свидетельствует преимущественно об отраслевом подходе к формированию государственных программ.

В-четвертых, большинство сформированных программ в значительной степени являются набором расходных требований, недостаточно подкрепленных обоснованными целями, задачами и показателями.

Решение этих проблем займет длительный период и потребует значительных средств. Однако следует помнить, что переход к программному бюджетированию является не самоцелью, а способом начать комплексную реформу всей системы управления общественными финансами Российской Федерации, ее переориентацию на общественно значимые, измеримые результаты. Развитие методологии программного бюджетирования в Российской Федерации связано с использованием положительного опыта зарубежных государств, а также адаптацией инструментария бюджетирования к особенностям национальной системы государственного управления.