

ФИНАНСЫ



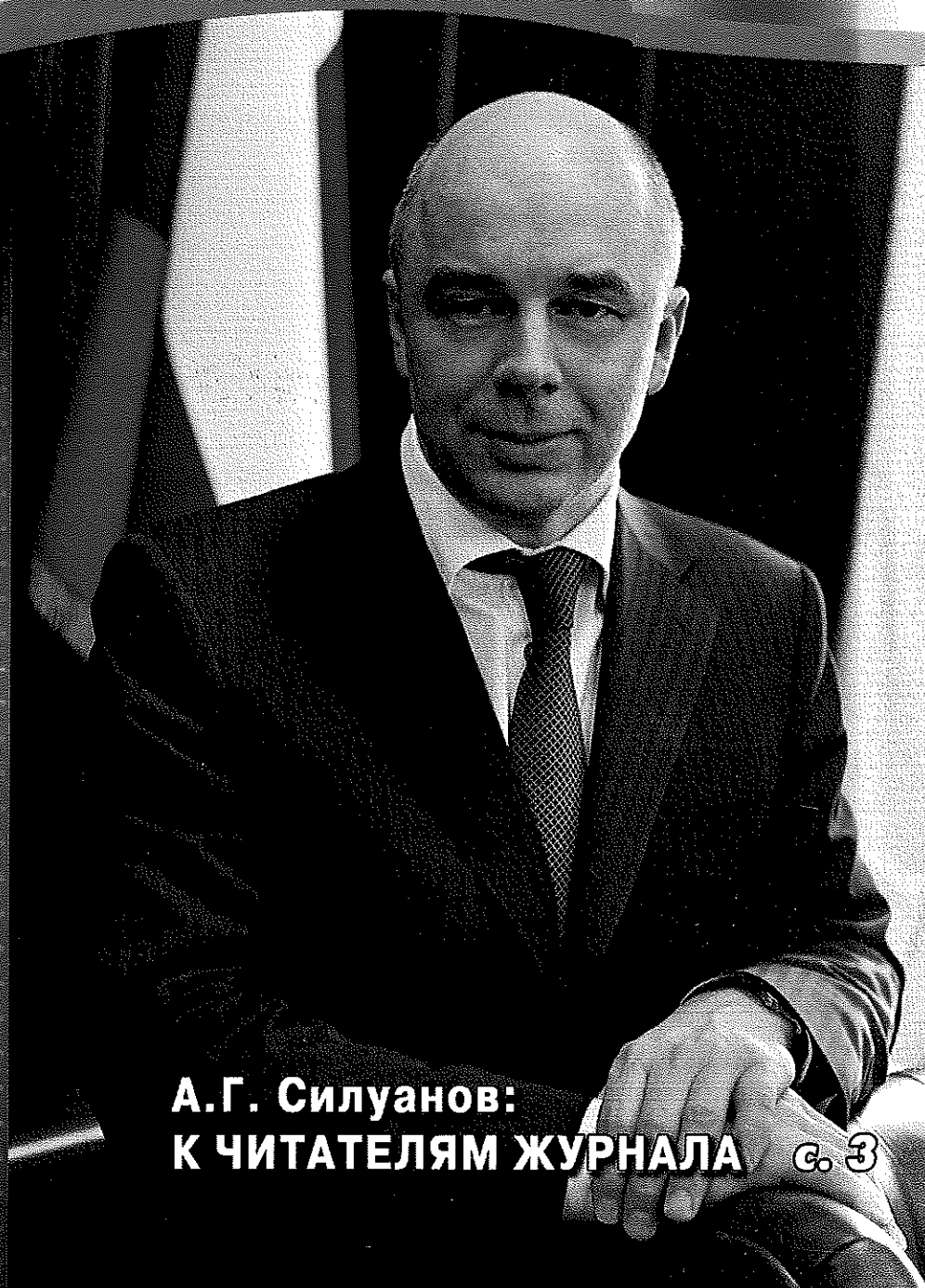
ИЗДАЕТСЯ С 1926 ГОДА

1 2015

**Социальные
обязательства должны
быть выполнены** с. 4

**Драгоценные металлы
и конкуренция
за экономическое
лидерство** с.8

**Страховые
новации
2015 года** с.53



**А.Г. Силуанов:
К ЧИТАТЕЛЯМ ЖУРНАЛА** с. 3

BUDGETAPPS

ПЕРВЫЙ ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС ПО ОТКРЫТЫМ ФИНАНСОВЫМ ДАННЫМ

ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ О СТАРТЕ КОНКУРСА ПО ФИНАНСОВЫМ ДАННЫМ

23 декабря 2014 г. начался прием заявок на первый всероссийский конкурс по открытым финансовым данным «BudgetApps», учрежденный Министерством финансов Российской Федерации.

В Конкурсе могут принять участие программисты, разрабатывающие приложения с использованием открытых данных Министерства, и сотрудники СМИ, публикующие материалы на основе открытых данных. В качестве конкурсных работ принимаются мобильные приложения, web-проекты, инфографика и аналитические материалы, сделанные с использованием открытых данных.

15 декабря 2014 г. в рамках подготовки к проведению Конкурса в Минфине России состоялась встреча с разработчиками, рассказавшими об опыте реализации проектов на основе открытых финансовых данных субъектов Российской Федерации. Медиа-эксперты, также присутствовавшие на встрече, со своей стороны рассказали о том, какие данные Минфина России на сегодняшний день представляют наибольший интерес для СМИ и их читателей.

Сегодня в открытых источниках Минфин России публикует порядка 60 наборов открытых данных – от биографий руководителей Министерства до отчетов об исполнении бюджета. В ближайших планах – публикация в формате открытых данных исторических бюджетов России начиная с 1866 г. по настоящее время.

Открытые данные Минфина России доступны на сайтах:

<http://budget.gov.ru/data/opendata>, <http://minfin.ru/ru/opendata/>
<http://bus.gov.ru/public/opendata.html>

Более подробная информация о Конкурсе: www.budgetapps.ru

1 ФИНАНСЫ 2015

Ежемесячный теоретический и научно-практический журнал. Издаётся с 1926 г.



Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия. Свидетельство о регистрации средства массовой информации
ПИ № ФС77-24300 от 27 апреля 2006 г.

Учредители: Министерство финансов Российской Федерации
и ООО «Книжная редакция «Финансы»
Издатель: ООО «Книжная редакция «Финансы»

Адрес редакции:
125009, Москва, ул. Тверская, 22б стр. 3
Тел.: 8 (495) 699-44-27, 699-43-33,
699-43-85, тел./факс: 8 (495) 699-96-16
www.finance-journal.ru
E-mail: finance-journal@mail.ru

Редакционная коллегия:
Ю.М. Артемов (главный редактор),
А.А. Астахов, В.Ю. Балакирева, Ю.А. Беляев (заместитель главного редактора),
Т.Н. Васильева (ответственный секретарь),
В.В. Гусев, Б.И. Златкис, А.С. Колесов, Ю.Б. Комкова, А.М. Лавров,
И.Я. Лукасевич, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, С.Е. Прокофьев, В.М. Родионова,
В.И. Рыбин, К.Е. Турбина, С.М. Ярных

Редакторы отделов:
Т.Н. Васильева (Финансы и бюджет)
Э.С. Гребенщиков (Налоги, страхование)
Предпечатная подготовка:
Л.А. Горлачев
Корректор:
Е.В. Ганюшкина
Распространение:
И.З. Сергиенко
Бухгалтерия:
Н.Г. Шипилова (главный бухгалтер)
Т.А. Кудрявцева
Референт:
Е.И. Хатова
Водитель:
О.И. Калатович

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов ВАК, публикация в которых обязательна при защите докторских и кандидатских диссертаций по экономике.
Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

В НОМЕРЕ:

Силуанов А.Г. К ЧИТАТЕЛЯМ ЖУРНАЛА..... 3

ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

ВЫПОЛНЕНИЕ ВСЕХ СОЦИАЛЬНЫХ

ОБЯЗАТЕЛЬСТВ – ВАЖНЕЙШАЯ

ЗАДАЧА ГОСУДАРСТВА (беседа с заместителем

министра финансов России А.З. Фараховым) 4

Маркин А.В.

РОЛЬ ДРАГОЦЕННЫХ МЕТАЛЛОВ

В УСИЛИВАЮЩЕЙСЯ КОНКУРЕНТНОЙ

БОРЬБЕ ЗА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ

ЛИДЕРСТВО РАЗВИТЫХ СТРАН 8

Шаш Н.Н.

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ

Бородин А.И.

И ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ 19

Мельников Р.М.

КРИТЕРИИ ОТБОРА ПРИОРИТЕТНЫХ

ПРОЕКТОВ ДЛЯ ОКАЗАНИЯ ПОДДЕРЖКИ

ЗА СЧЕТ БЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ 25

ПРИВЕСТИ БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ

К НОВЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РЕАЛИЯМ 31

СЧЁТНОЙ ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ

ФЕДЕРАЦИИ – 20 ЛЕТ! 33

Журнал «ФИНАНСЫ»

Мнение редакции и членов редколлегии может не совпадать с точкой зрения авторов публикаций.

Письменное согласие редакции при перепечатке, а также ссылки при цитировании на журнал «Финансы» обязательны.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

Редакция не вступает в переписку.

Редакция сохраняет за собой право использовать опубликованные статьи в других изданиях, в том числе и в электронных базах данных.

За содержание рекламы ответственность несут рекламодатели.

Для подписки через редакцию необходимо

направить в редакцию заявку с перечнем изданий, на которые Вы хотите подписаться, копию платежного поручения об оплате, а также полный почтовый адрес, на который будет высылаться журнал.

Требования к авторам:

Рукописи представляются в редакцию 1. В бумажном варианте, напечатанными на одной стороне листа через два интервала в двух экземплярах.

2. В электронном виде (дискета или по электронной почте: finance-journal@mail.ru)

При этом необходимо сообщить:

ф.и.о., место работы, занимаемую должность, контактные телефоны, почтовый индекс, домашний адрес, паспортные данные, дату рождения, страховой номер в Пенсионном фонде.

Более подробно см.: www.finance-journal.ru

Подписные индексы
«Роспечать» — 71027, 73442
«Пресса России» — 45493, 39414

ISSN-0869-446X

Подписано в печать 19.01.2015.
Формат 60х84 1/8.
Офсетная печать.
Тираж 10000 экз. Заказ 0375.
Свободная цена.

ОТПЕЧАТАНО:

ОАО «Московская газетная типография» 123995, Москва, ул. 1905 года, 7.

© «ФИНАНСЫ»



КАЗНАЧЕЙСТВО: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Тапсиев И.С.	УЧЕТ БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ	
Мельникова Г.А.	ПОЛУЧАТЕЛЕЙ СРЕДСТВ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ: ПРАКТИКА, ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ	34
	В ОБЩЕСТВЕННОМ СОВЕТЕ ПРИ ФЕДЕРАЛЬНОМ КАЗНАЧЕЙСТВЕ	38

НАЛОГИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Малис Н.И.	ИНТЕГРАЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И г. СЕВАСТОПОЛЯ В НАЛОГОВУЮ СИСТЕМУ РОССИИ	39
Гончаренко Л.И.		
Попадюк К.Н.	НАЛОГОВАЯ ТЯЖЕСТЬ ПО ОТРАСЛЯМ ЭКОНОМИКИ И МЕТОДЫ ЕЁ ОПРЕДЕЛЕНИЯ	44
Ермошина Т.В.	ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДОСУДЕБНОГО РАЗРЕШЕНИЯ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ	49
Егорцева Ю.Ю.		

СТРАХОВАНИЕ

	СТРАХОВЫЕ НОВАЦИИ 2015 года (интервью с В.Ю. Балакиревой)	53
Попов С.Б.	О СТРАХОВАНИИ СЧЕТОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ	56
Лысова Е.М.		

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ

Приображенская В.В.	НОВАЦИИ БУХГАЛТЕРСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	62
	АННОТАЦИИ, КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА НА РУССКОМ И АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКАХ, ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ ДЛЯ ПЕРЕПИСКИ РАЗМЕЩАЮТСЯ НА САЙТЕ WWW.FINANCE-JOURNAL.RU	

Дорогие читатели журнала «Финансы»!

От всей души поздравляю вас с наступившим Новым 2015 годом!

Для финансистов этот год будет серьезно отличаться от предыдущих и не обещает быть легким. Он потребует от нас сил, энергии и высокого профессионализма в предстоящей работе по адаптации бюджета и финансов к новой экономической реальности. Нам предстоит много сделать для того, чтобы обеспечить работу бюджетной системы в непростой во всех отношениях период — как с точки зрения получения доходов и привлечения заемных средств, так и анализа эффективности расходов, сокращения трат, снижения издержек.

Предстоит много законотворческой работы, в которой, как никогда, будут востребованы неформальный подход, умение мобилизовать весь интеллектуальный потенциал, предложить нестандартные решения, новый инструментарий.

Безусловно, предстоит особое внимание уделять работе налоговых органов. Чтобы обеспечить бюджет ресурсами, не повышая налоговой нагрузки, потребуются дополнительные усилия по собираемости налогов. Растёт ответственность Казначейства за текущее исполнение бюджета и управление ликвидностью.

Несмотря на объем предстоящей работы и сложность задач, я искренне желаю Вам в 2015 году финансового благополучия, профессионального роста, творческих находок и успехов!

Министр финансов РФ Антон Силуанов

Япония, Бразилия, Аргентина, Австралия, подписали свои собственные договоры о торговле, и выбранная ими валюта — больше не доллар. Настоящий же враг — это Иран, продающий свою нефть за золото, что для платежеспособности доллара — страшная угроза. Индия тоже присоединилась к восстанию против нефтедоллара, начав покупать иранскую нефть за золото. И ситуация еще ухудшилась, так как Китай, по-видимому, начал монетизировать золото, что может означать конец бумажной необеспеченной валюты в США и Европе»¹⁴.

Действительно, сегодня уже не является дискуSSIONным утверждение о том, что свое исключительное положение в мировом устройстве США обеспечили не столько реальным экономическим ростом, сколько навязанной миру после Второй мировой войны валютной системой, в которой огромная часть всех сделок на товарных и финансовых рынках, прежде

всего сделок по сырьевой торговле (т.н. система нефтедоллара), обслуживается долларом США.

Исторически золоту принадлежит особая роль защитного инструмента экономической безопасности страны во время финансовых кризисов, геополитической нестабильности и военных конфликтов. Формально, являясь резервным денежным активом, в кризисных условиях золото возобновляет свою монетарную функцию и обретает свойства расчетного инструмента и погашения обязательств. При этом в современном мире как монетарный актив золото выполняет свои функции только в сфере международного обмена. Страны, обладающие солидными запасами золота и потенциалом их пополнения за счет собственной добычи, имеют возможность получения преимуществ в мировой экономической системе. То есть в качестве монетарного актива золото способно обеспечивать достаточную силу национальной валюте.

Таким образом, в сложных для России условиях существования под бременем санкций золото должно быть объявлено стратегическим ресурсом, что требует соответствующей системы государственного регулирования его добычи, производства и обращения.

¹⁴ Ходжес Д. На что похож валютный коллапс // Независимый аналитический портал Activist Post (USA), 12.07.2013. — Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://www.activistpost.com/2013/07/what-does-currency-collapse-look-like.html>

Литература:

1. Послание Президента Федеральному Собранию, 4 декабря 2014 года, Москва, Кремль // Опубликовано на официальном сайте Президента РФ: <http://news.kremlin.ru/transcripts/47173/print>
2. Новикова Е.В. История экономики: учебное пособие. — М.: Издательство МИЭМП, 2010.
3. Семенов А.Л. Левое студенческое движение во Франции (1956–1968 гг.). — М.: Наука, 1975.
4. Заманихина Т. МИД РФ: Цель санкций США — смена власти в России. // Российская газета, 08.12.2014.
5. Kurlansky M. 1968. The Year That Rocked the World. — London: Vintage Books, 2005.
6. Shirono K. Yen Bloc or Yuan Bloc: An Analysis of Currency Arrangements in East Asia. — Washington: IMF, 2009. — № 3. (IMF working papers, WP/09/3).
7. 1995–2013 МВФ (Международный валютный фонд): Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserve: <http://www.imf.org/external/np/sta/cofer/eng/cofer.pdf>
8. Кречетников А. Насколько доходчив язык санкций? // Русская служба BBC, 29.04.2014: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2014/04/140429_sanctions_history
9. Данные сайта Лондонской ассоциации участников рынка золота (London Bullion Market Association): <http://www.lbma.org.uk/stats/goldfixg>
10. Официальный сайт Всемирного совета по золоту: World Gold Council: <http://www.gold.org>
11. Официальный сайт Всемирного банка: <http://data.worldbank.org/indicator/>
12. Публикуемая статистика на Официальном сайте ЦРУ (США): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/>
13. Рост золотого резерва России вызывает беспокойство Запада // Аналитический портал Gold&Silver Physical Metals KG: <http://ru.goldsilvermetals.com/read/180>
14. Центральный банк Российской Федерации: <http://www.cbr.ru>

Проблемы разработки и финансового обеспечения государственных программ

Н.Н. Шаш, профессор кафедры государственных финансов НИУ «Высшая школа экономики», доктор экономических наук
А.И. Бородин, профессор кафедры экономики и финансов фирмы НИУ «Высшая школа экономики», доктор экономических наук

Формирование бюджета на основе государственных программ

Внедрение программного бюджетирования позволяет подготовить проект бюджета стратегическим и финансово обоснованным, а также рассмотреть различные варианты реализации программ [1, 2, 4, 7, 11]. Сложность перехода на программный формат бюджета обусловила принятие компромиссного решения, в рамках реализации которого предполагалось, что начиная с 2012 г. в течение нескольких следующих бюджетных циклов программная структура расходов федерального бюджета будет формироваться поэтапно в соответствии с проектами госпрограмм с постепенным расширением количества программ и подпрограмм.

В результате расходная часть федерального бюджета всех последующих периодов (2011–2013 гг., 2012–2014 гг., 2013–2015 гг., 2014–2016 гг.) была частично представлена в программном формате (табл. 1).

Программная часть федерального бюджета РФ в течение последних бюджетных циклов

представлена в виде совокупности государственных программ, сгруппированных в 5 основных блоков. При этом количество реализуемых ГП и объемы их финансирования корректируются в каждом следующем бюджетном цикле (табл. 2).

Как видно из данных табл. 1, начиная с 2013 г. произошло сокращение программной части расходов федерального бюджета. Это было обусловлено сокращением количества госпрограмм. Речь идет о программах с большим объемом финансирования таких как развитие пенсионной системы, национальная оборона. Тем самым резко увеличилась доля непрограммных расходов, поскольку бюджетные ассигнования на развитие пенсионной системы, например, были

запланированы в объеме 9320,1 млрд. рублей. Несмотря на то, что еще в конце апреля 2013 г. Государственная Дума приняла поправки в Бюджетный кодекс РФ (№104-ФЗ от 7.05.2013), необходимые для перехода на полноценный программный бюджет и эти законодательные изменения должны были послужить стимулом к тому, что в следующем бюджетном цикле 2014–2016 гг. федеральный бюджет должен был быть полностью сформирован исключительно в программном формате, этого не произошло. Согласно данным табл. 1, доля программных расходов федерального бюджета в 2014–2016 гг. составила 56,5%. Это связано с тем, что в прошлом году не были приняты 2 государственные программы (утверждены 39

Таблица 1

Распределение бюджетных средств по ключевым блокам государственных программ в 2011–2016 гг. (млрд. руб.)*

Расходы федерального бюджета РФ	2011–2013		2012–2014		2013–2015		2014–2016	
		в %		в %		в %		в %
Программные	27392,2	80,4	38447,2	93,8	20753,1	48,1	25161,7	56,5
Непрограммные	6679,9	19,6	2522,7	6,2	22467,5	51,9	19348,0	43,5
Всего	34072,1		40969,9		43220,6		44510,2	

*Источник: официальный сайт Минфина России. / www.minfin.ru

Таблица 2

Распределение бюджетных средств по ключевым блокам государственных программ в 2011–2016 гг.*

Годы Госпрограммы	Количество госпрограмм по блокам				Объем финансирования, млрд. руб.			
	2011–2013	2012–2014	2013–2015	2014–2016	2011–2013	2012–2014	2013–2015	2014–2016
Инновационное развитие и модернизация экономики	17	17	17	17	4710,7	5982,7	5594,3	6210,7
Новое качество жизни	11	13	12	12	14495,5	18500,8	9749,3	10279,0
Эффективное государство	5	5	5	4	4890,3	4412,7	3378,5	3549,2
Сбалансированное региональное развитие	4	4	5	5	782,5	1890,3	2008,7	2262,6
Обеспечение национальной безопасности	2	2	1	1	2513,2	7660,8	22,4	5,3
Расходы на реализацию мероприятий ГП РФ, составляющих государственную тайну)								2854,9
ИТОГО:	39	41	40	39	27392,2	38447,2	20753,1	25162,2

*Источник: официальный сайт Минфина России. /www.minfin.ru

из 42 государственных программ, содержащихся в перечне): одна — в области национальной обороны, а вторая — направленная на развитие пенсионной системы. В связи с этим данные расходы по-прежнему остались в «непрограммной» части расходов бюджета. Следует обратить внимание, что в 2014–2016 гг. на финансовое обеспечение развития пенсионной системы было запланировано направить 8141,7 млрд. руб., а на закрытые расходы, включая финансовое обеспечение национальной обороны, — 8925,3 млрд. рублей.

Кроме того, в связи с новыми вызовами, связанными с ухудшением мировой конъюнктуры, которые ограничивают внутренние возможности экономического роста, вызывая спад промышленного производства, в текущем бюджете были осуществлены серьезные корректировки, поскольку проект федерального бюджета на 2014–2016 гг. формировался в условиях уменьшения ранее прогнозируемых доходов. Не случайно идея сокращения государственных расходов стала основным посылом Бюджетного послания Президента 2013 года. Сокращение коснулось большинства направлений бюджетных расходов. Больше всего

не повезло жилищно-коммунальной сфере, расходы на которую в 2014 г. должны были быть сокращены примерно на четверть (37 млрд. руб.). На 13% (или 88 млрд. руб.) сокращены расходы на образование. Кроме того, был разработан проект оптимизации государственных расходов, которые планируется уменьшить примерно на 1,1 трлн. руб., в т.ч. за счет изменения порядка финансирования пенсионной системы и реформирования сектора государственного управления. Естественно, что все это вместе с ухудшающимися прогнозами, касающимися доходной части бюджета, не могло не сказаться на объемах финансирования и распределении бюджетных ресурсов по реализуемым государственным программам. Однако недофинансирование не является основной проблемой их низкой эффективности; остается ряд сложных проблем и вопросов, которые нуждаются в серьезном исследовании.

Условия эффективности государственных программ

Комплексный характер государственных программ требует, чтобы еще на этапе разработки федерального

бюджета были соблюдены определенные условия, которые могут рассматриваться как основные элементы эффективности государственных программ¹:

- четкая формулировка цели / целей;
- разработка логической структуры;
- наличие действенной системы оценки эффективности;
- обеспечение адекватного объема финансирования.

Практика применения программно-целевых методов бюджетирования постоянно развивается, что, безусловно, приводит к модернизации нормативно-правовой базы. В декабре 2013 г. вышел приказ Минэкономразвития России, утвердивший новую редакцию методических рекомендаций, касающихся разработки и реализации госпрограмм. В них содержится перечень требований к целям, которые не только должны соответствовать приоритетам государственной политики в сфере реализации государственной программы и определять конечные результаты реализации государственной программы, но и обладать следующими свойствами: специфичностью, конкретностью, измеримостью, достижимостью, релевантностью. Однако проведенный аудит дает основания говорить о том, что в большинстве случаев государственные программы в части формулировки целей нуждаются в дальнейшем совершенствовании, например госпрограмма 05 «Обеспечение качественным и доступным жильем и услугами граждан РФ», обе цели которой — «Повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения» и «Повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг населению» — не отвечают требованиям действующих методических рекомендаций².

¹ Справедливости ради следует сказать, что этот перечень далеко не полон. Так, например, существует еще ряд требований (в том числе определение программных подцелей для каждого министерства-участника; распределение ответственности за результаты выполнения программы между министерствами-участниками; разработка системы стимулирования за достижение показателей), которые не менее важны. Однако последние не имеют решающего значения, поскольку без первых четырех вообще невозможно вести речь об эффективности и результативности бюджетных расходов (на что, собственно, и нацелено программно-целевое бюджетирование).

² Эти же недостатки свойственны и другим госпрограммам, поскольку нельзя считать конкретными, достижимыми, реалистичными и определенными во времени такие цели, как: «Обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки» (госпрограмма 01 «Развитие здравоохранения»); «Создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих эффективному

Нельзя не признать, что существуют серьезные проблемы с логическими структурами программ. В большинстве из них отсутствуют разделы, содержащие информацию о взаимосвязи со смежными госпрограммами. При этом необходимо обратить внимание на то, что если первые два элемента государственных программ не будут соответствовать этим методологическим требованиям, бессмысленно говорить о системе оценки их эффективности, поскольку оценить ее без четкого понимания, какие именно результаты должны быть достигнуты, невозможно [20].

Кроме того, следует обратить внимание, что одним из основополагающих условий эффективности госпрограмм является наличие непосредственной взаимосвязи между целями, мероприятиями и показателями оценки [19, 21], поскольку в этом случае показатели, включенные в систему оценки эффективности, не позволяют оценить степень реализации целей. Однако справедливости ради следует отметить, что при разработке и реализации всех типов бюджетных программ наиболее сложным элементом является разработка системы оценки их эффективности [5, 6, 13, 14, 20], построение которой вызывает наибольшие сложности во всех странах, перешедших на программный формат бюджета.

Оценка эффективности и финансовое обеспечение реализации государственных программ

Специфика целей, задач, мероприятий и результатов некоторых государственных программ такова, что эффекты, полученные в результате ее реализации, являются косвенными, опосредованными и относятся не только к развитию сфер, в рамках которых реализуются такие программы, но и к уровню и качеству жизни населения, развитию социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов и т.д. Все это не позволяет адекватно оценить эффективность реализуемых госпрограмм. Кроме того, при оценке целого ряда государственных программ РФ необходимо особое внимание уделять расчету показателей не только экономической, но и социальной эффективности.

Рассмотрим специфику разных групп показателей на примере реализации подпрограмм, включенных в госпрограмму «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг. (блок «Новое качество жизни») с объемом финансирования на 2014 г. 31,7 млрд. рублей. Ее

развитию рынка труда» (госпрограмма 07 «Содействие занятости населения»).

цель заключается в повышении уровня экологической безопасности и сохранении природных систем.

При разработке и реализации подпрограмм экологической направленности («Регулирование качества окружающей среды», «Биологическое разнообразие России», «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды») важна ориентация расходов на достижение специфических целей и оценка их эффективности на основе измеряемых индикаторов. В связи с этим следует учитывать целый комплекс показателей, позволяющих оценить не только экологическую и социальную, но и экономическую эффективность [19]. Показатели экологической эффективности призваны помочь наиболее объективно оценить результаты воздействия проводимых мероприятий на состояние окружающей среды, что может проявиться в улучшении состава воды, воздуха, почвы и всей природной среды в целом, в том числе в повышении ассимиляционного потенциала территории.

Показатели экономической эффективности должны оценивать экономический эффект от реализации экологических мероприятий, например объем экономических выгод как для потребителей государственных услуг (юридических и физических лиц), так и для государственных структур, реализующих данные программы. В частности, полученный экономический эффект может выражаться, например, в увеличении стоимости сохраненных природных ресурсов, уменьшении бюджетных расходов на здравоохранение в части лечения заболеваний, вызванных экологическими проблемами.

При этом основной проблемой оценки эффективности госпрограмм является то, что предлагаемые методики не предусматривают оценку уровней показателей в зависимости от объемов финансирования по каждому источнику (наряду с многовариантностью расчетов показателей эффективности и способов получения отчетных данных). В то время как принцип финансовой обеспеченности предполагает, что при разработке государственных программ в документах, обосновывающих расходы в рамках запланированных мероприятий, должны быть определены источники их финансирования, кроме того, сама государственная программа может рассматриваться как комплекс действий по достижению поставленных целей, сбалансированных по всем видам ресурсов, особенно финансовым.

Реализация государственной программы должна осуществляться в соответствии с планом, разрабатываемым на очередной финансовый год и плановый период и содержащим перечень мероприятий с ука-

занием точного объема бюджетных ассигнований, а также информации о расходах из других источников. При анализе формирования расходной части госпрограмм становится очевидным, что структура и динамика их расходов недостаточно прочно увязаны с целями государственной политики, в то время как сама их разработка является попыткой объединения имеющихся инструментов достижения таких целей. В какой-то мере это можно объяснить тем, что начиная с 2012 г. аналитическое распределение бюджетных ассигнований осуществлялось по государственным программам, при этом их финансовое обеспечение на период после 2014 г. было рассчитано исходя из планируемого сценария долгосрочного прогноза социально-экономического развития страны до 2030 года.

Кроме того, разногласия в отношении утверждения потолков бюджетных ассигнований на их реализацию привели к тому, что в 2013 г. было выработано «компромиссное» решение, предусматривающее возможность формирования всех госпрограмм в двух вариантах / сценариях: базовом (в рамках принятого трехлетнего бюджета) и дополнительном (желаемом), который предусматривал, соответственно, дополнительные объемы бюджетных ассигнований при адекватном изменении показателей. Это привело к тому, что большинство утвержденных госпрограмм в 2013 г. были утверждены в двух сценариях. Более того, утвержденные программы были сформированы в разных форматах, поскольку за этот период произошли существенные изменения в нормативно-правовой базе. В результате в середине 2014 г. все действующие госпрограммы подверглись существенной переработке, однако их новые редакции также весьма далеки от совершенства (<http://programs.gov.ru>).

Так, например, в отдельных программах отсутствуют достаточные обоснования достижения показателей в зависимости от изменения объемов финансирования по сравнению с предыдущей редакцией. Кроме того, неравномерность распределения бюджетных ассигнований в бюджетном цикле, когда на последний год приходится 2/3 расходов, заставляет сомневаться в реалистичности исполнения госпрограмм. Более того, по мнению разработчиков, одним из основных рисков реализации госпрограмм в следующем бюджетном цикле (2015–2017 гг.) становится недостаток финансирования мероприятий госпрограммы за счет средств федерального бюджета, поскольку в некоторых из них запланировано достаточно много мероприятий, финансируемых за счет

региональных бюджетов, без оценки возможностей бюджетов конкретных регионов.

Программный бюджет в региональном разрезе

Процесс бюджетного реформирования в части внедрения программно-целевого бюджетирования продолжает развиваться. Так, например, субъекты РФ в рамках перехода с 2016 г. на программный формат бюджета должны проделать большой объем работы, в т.ч. по встраиванию существующих разрозненных документов программного характера в новую модель бюджетирования.

При этом уже сейчас более чем в 20 регионах России (в т.ч. в Москве, Волгоградской, Ленинградской, Калининградской, Пензенской, Ростовской, Тверской, Свердловской, Мурманской, Омской областях, Хабаровском, Приморском краях, и др.) бюджеты сформированы на основе госпрограмм. В 2013–2014 гг. был достигнут существенный прогресс в области формирования программных бюджетов регионов, поскольку, как следует из данных Минфина России, по итогам 2012 г. в целом ряде субъектов доля программных расходов составляла не более 5%. Таким образом, можно сделать вывод, что за прошедший год, несмотря на снижение бюджетных доходов и рост бюджетного дефицита, регионы России осуществили активные действия по внедрению технологии программного бюджетирования. При этом необходимо обратить внимание на разнообразие подходов российских регионов к формированию программного бюджета. Одним из признаков такого разнообразия является количество государственных программ. Разброс — от 49 (Республика Дагестан) до 11 (Чукотский автономный округ). Интересно, что на реализацию 49 госпрограмм Республики Дагестан на 2014 г. предусмотрено 16,9% расходов бюджета, а в перечне государственных программ Республики Дагестан значатся 53 госпрограммы. Также наблюдаются существенные различия и в сроках действия принятых в субъектах РФ госпрограмм. И хотя наиболее часто встречающийся вариант — принятие госпрограммы на период до 2020 г., однако наблюдаются случаи принятия программ на более короткие сроки (начиная от 3–4 лет).

Вероятно, количество госпрограмм в разных регионах России определяется желаемой степенью детализации. Так, в Республике Дагестан принята государственная программа «Подготовка дагестанских спортсменов к XXXI Олимпийским летним и XV Паралимпийским летним играм 2016 года в Рио-де-Жанейро

(Бразилия), XXII сурдлимпийским летним играм 2013 года в г. Афины (Греция) и XXIII сурдлимпийским летним играм 2017 года» с бюджетными ассигнованиями на 2014 г. в объеме 104617 тыс. рублей. Параллельно существует другая государственная программа «Развитие физической культуры и спорта Республики Дагестан» с бюджетными ассигнованиями на 2014 г. в объеме 94085 тыс. рублей. Думается, подобная «разбивка» весьма спорна, особенно с учетом объемов расходов, которые предусмотрены на их реализацию.

Как показывает практика перехода к программному бюджетированию в различных субъектах РФ, каждый из них в большей (или меньшей) степени столкнулся с целым комплексом проблем, которые серьезно затрудняют как организацию самого процесса разработки госпрограмм, так и утверждение бюджета в программном формате. При этом следует отметить, что проблемы носят и объективный, связанный с проблемами правового и методологического обеспечения, и субъективный, связанный с управленческими стереотипами в конкретных регионах, характер. Кроме того, эти проблемы можно разделить на внешние (которые напрямую зависят от органов власти РФ) и внутренние (зависящие непосредственно от руководства регионов). Несмотря на существенные количественные различия в принятых перечнях госпрограмм, для всех российских регионов, осваивающих программный инструментарий, свойственны практически одни и те же проблемы, наиболее важными из которых являются:

- несовершенство документов стратегического планирования и развития, вызванного в т.ч. отсутствием единых требований к их разработке;
- сложность процедуры утверждения госпрограмм на уровне субъекта;
- отсутствие четкой синхронизации федеральных и региональных государственных программ;
- неудовлетворительное качество госпрограмм, обусловленное неполнотой имеющейся нормативной и методической базы;
- несоответствие целей, мероприятий и показателей эффективности госпрограмм;
- наличие дублирующих показателей и отсутствие связи между показателями эффективности и объемами финансирования основных мероприятий госпрограмм;
- отсутствие в госпрограммах систем управления рисками;

- наличие разногласий у участников бюджетного процесса в отношении состава и структуры расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ;
- недостаточность объемов финансирования и надежности их источников.

Наличие схожих проблем при формировании бюджета на основе госпрограмм вызвано тем, что в большинстве случаев российские регионы продолжают с завидным постоянством заимствовать федеральный (часто не вполне совершенный) опыт, перенося тем самым на уровень субъектов далеко не лучшие бюджетные практики.

Кроме того, как показала практика других стран [8, 10, 15, 17], распределение бюджетных ресурсов постоянно нуждается в дальнейшей оптимизации в связи с корректировкой социально-экономических приоритетов и целей государственной политики [21]. Более того, вследствие нерыночного характера предоставления государственных услуг необходимо постоянно совершенствовать работу, направленную на повышение эффективности бюджетных расходов, поскольку достижение определенного уровня эффек-

тивности становится важным этапом на пути повышения эффективности функционирования сектора государственного управления [3, 9, 12, 16, 18].

В то же время, вне всякого сомнения, следует продолжать работу над совершенствованием всех видов бюджетных программ, реализуемых в РФ, особенно в части финансового обеспечения. При этом необходимо кардинально улучшить процедуры планирования, в т.ч. обеспечить полное соответствие планируемых потребностей с имеющимися финансовыми возможностями, поскольку по целому ряду программ попросту не хватает бюджетных ассигнований на выполнение запланированных мероприятий. Очевидно, что подобные бюджетные решения нельзя квалифицировать как полностью ответственные.

В связи с этим, несмотря на ряд очевидных достижений, процесс бюджетного реформирования нельзя считать завершившимся. Тем более что в условиях глобальных экономических шоков нельзя исключать появление новых серьезных вызовов, обусловленных усугублением внешних и внутренних экономических дисбалансов, что требует постоянных корректировок бюджетной стратегии и бюджетной политики РФ.

Литература:

1. Bartlari A., Bouvier M. La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat. — 3 ed. — P: LGDJ, 2010.
2. Basle M. Le budget de l'Etat. 6ed. Paris, 2004.
3. Budget Theory in the public sector / A. Khan, W. B. Hildreth (eds.). — L.: Quorum books, 2002.
4. Camby J.-P. La réforme du budget de l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances. — Paris, 2002.
5. Khan A. Capital Budgeting in Government. Principles and Applications. Auerbach Publishers, Inc. 2008.
6. Chouvel F. Finances publiques. — Paris, 1999.
7. Evolving theories of public budgeting / J. R. Bartle (ed.). — Oxford: Elsevier, 2001.
8. Gronbeck M. A golden rule of public finance or a fixed deficit regime? Growth and welfare effects of budget rules // Economic Modelling, 2010. Vol. 27. № 2. P. 523–534.
9. Kelly J.M., Rivenbark W.C. Performance Budgeting for State and Local Government. — Washington, 2010.
10. Lee Jr.R.D., Johnson R.W., Joyce P.G. Public Budgeting Systems. 9ed. Jones & Bartlett Learning, 2012.
11. Miller, G. I., Hildreth, W. B., Rabin, J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. — Colorado: Westview Press, 2010.
12. New directions in budget theory / I. S. Rabin (ed.). — N.Y.: SUNY Press, 1988.
13. Norvik D. Current Practice in Program Budgeting. Taylor & Francis Group, 2006.
14. Orsoni G. L'exécution de la loi de finances. — Paris, 1998.
15. Rabin I. S. The politics of public budgeting. — 5 ed. — Wash.: CQ Press, 2006.
16. Shah A. (ed.) Budgeting and Budgetary Institutions. Washington, 2007.
17. Wildawsky A., Caiden N. The new politics of the budgetary process. — 5 ed. — N.Y.: Longman, 2003.
18. Cochrane J. Understanding policy in the great recession: Some unpleasant fiscal arithmetic. // European Economic Review, 2011, № 55(1), P. 2–30.
19. Афанасьев М.П., Шап Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ // Вопросы государственного и муниципального управления, 2013. № 3.
20. Шап Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, 2011. № 2. С. 55–64.
21. Шап Н.Н., Бородин А.И., Татыев А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России. // Финансы и кредит, 2014. № 14 (590). С. 2–10.

Критерии отбора приоритетных проектов для оказания поддержки за счет бюджетных ресурсов

Р.М. Мельников, профессор кафедры государственного регулирования экономики Международного института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ, доктор экономических наук

Применяемые в российской практике подходы к оценке общественно значимых проектов, поддерживаемых за счет бюджетных средств федерального и регионального уровней, часто не учитывают зарубежный опыт, в частности активно используемую Всемирным банком, странами Европейского Союза и США методологию анализа издержек и выгод. В нашей стране нередко используются упрощенные подходы, которые не позволяют всесторонне учесть внешние и косвенные эффекты реализации альтернативных проектов и создают риски неэффективного расходования бюджетных средств, особенно болезненные в условиях существенного ужесточения бюджетных ограничений в изменившейся внешнеэкономической обстановке. Это определяет необходимость уточнения и развития подходов к оценке общественно значимых проектов, применяемых в российских условиях, с учетом лучшей мировой практики.

Методология анализа издержек и выгод тесно взаимосвязана с методологией оценки эффективности инвестиций в коммерческие проекты частного сектора экономики. При этом в зависимости от точки зрения, с которой оценивается проект, и способов определения затрат и выгод различаются понятия финансовой (коммерческой) и экономической (общественной) эффективности проекта. При оценке финансовой эффективности определяется, в какой степени чистая прибыль и амортизация покрывают капитальные вложения, осуществленные за счет долевых и долговых инвесторов. При оценке экономической эффективности, осуществляемой с позиций народного хозяйства в целом, делаются поправки на перераспределительные, косвенные и внешние эффекты.

Перераспределительные эффекты связаны с взиманием государством налогов и предоставлением субсидий. В отличие от оценки финансовой эффективности при оценке экономической эффективности налоги рассматриваются как составляющая выгод, а не издержек, а субсидии — как составляющая издержек, а не выгод. Косвенные эффекты отражают выгоды и издержки проекта для экономических агентов, не являющихся его непосредственными участниками, — поставщиков, потребителей, конкурентов, но имеют достаточно конкретное стоимостное выражение (например, прирост прибыли поставщиков благодаря росту спроса на их продукцию). Внешние эффекты проекта не находят непосредственного выражения в рыночных ценах, например, экономия времени населения благодаря улучшению и развитию дорожной сети, не может быть оценена в денежном эквиваленте с использованием соответствующих методик.

Подходы к оценке экономической (общественной) эффективности проектов разрабатываются банками развития, международными финансовыми организациями и органами исполнительной власти. Наибольшее признание среди них завоевали методические подходы, разработанные и внедренные Всемирным банком и Европейской комиссией и описанные в соответствующих руководствах. Например, согласно руководству Европейской комиссии анализ издержек и выгод позволяет оценить чистое воздействие проекта на экономическое благосостояние страны и осуществляется в пять этапов.

Первый — конвертация фактических рыночных цен или тарифов, установленных государством, в теневые цены, которые лучше отражают альтернативные из-