

ISSN 2071-4688

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
Журнал выходит 4 раза в месяц

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ  
**ФИНАНСЫ**  
и **КРЕДИТ**

# ФИНАНСЫ<sup>®</sup>

## и КРЕДИТ

---

Программный бюджет:  
проблемы и перспективы

---

Оценка деятельности  
банковского сектора России

---

Анализ действующей системы  
финансирования здравоохранения в РФ

---

Колебания налоговой нагрузки:  
влияние на экономику регионов

---

**14** (590) – 2014  
**АПРЕЛЬ**

**ФИНАНСЫ и КРЕДИТ<sup>®</sup>** – является зарегистрированным товарным знаком

<http://www.fin-izdat.ru> e-mail: [post@fin-izdat.ru](mailto:post@fin-izdat.ru)

# ФИНАНСЫ & КРЕДИТ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
Журнал выходит 4 раза в месяц  
14 (590) – 2014 апрель

## ПОДПИСКА ВО ВСЕХ ОТДЕЛЕНИЯХ СВЯЗИ

- индекс 71222 – каталог агентства «Роспечать»
- индекс 45029 – каталог УФПС РФ «Пресса России»
- индекс 34131 – каталог российской прессы «Почта России»

Доступ и подписка на электронную версию журнала  
www.elibrary.ru, www.dilib.ru

Журнал зарегистрирован в Комитете Российской Федерации по печати.

Свидетельство о регистрации № 013007

### Учредители:

АООТ «Фининнова»  
ТОО НПП «Ареал»

### Издатель:

ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

### Главный редактор:

В.А. Горохова

### Зам. главного редактора:

В.В. Гаврилов, А.Ю. Садкус

### Редакционный совет:

А.П. Балакина, доктор экономических наук, профессор  
В.П. Белянский, доктор экономических наук, профессор  
А.Я. Быстрыков, доктор экономических наук, профессор  
Л.И. Гончаренко, доктор экономических наук, профессор  
М.В. Грязев, доктор технических наук, профессор  
А.З. Дадашев, доктор экономических наук, профессор  
В.Н. Едророва, доктор экономических наук, профессор  
Г.Б. Клейнер, доктор экономических наук, профессор,  
член-корреспондент РАН  
О.И. Лаврушин, доктор экономических наук, профессор  
Т.В. Параморова, кандидат экономических наук,  
почетный доктор РЭА им. Г.В. Плеханова  
Г.Б. Поляк, доктор экономических наук, профессор  
В.М. Родионова, доктор экономических наук, профессор  
Л.А. Чалдаева, доктор экономических наук, профессор  
И.В. Шевченко, доктор экономических наук, профессор  
Н.Г. Щеголева, доктор экономических наук, профессор

Верстка: М.С. Гранильщикова

Корректор: А. М. Лейбович

Редакция журнала «Финансы и кредит»: 111401, Москва, а/я 10

Тел.: +7 (495) 989-96-10. Адрес в Internet: http://www.fin-izdat.ru

E-mail: post@fin-izdat.ru

© АООТ «Фининнова»

© ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

Подписано в печать 18.03.2014. Формат 60x90 1/8. Цена договорная.

Объем 7,5 п.л. Тираж 10 200 экз. Отпечатано в ООО «КТК»,

г. Красноармейск Московской обл. Тел.: +7 (496) 588-08-66.

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Журнал реферируется в ВИНТИ РАН.

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

### Статьи рецензируются.

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции.

## СОДЕРЖАНИЕ

### БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Шап Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России ..... 2

### БАНКОВСКОЕ ДЕЛО

Шумкова К.Г. Тенденции развития банковской системы России: угрозы и возможности ..... 11

Ахматова Ж.Х., Гурфова С.А., Хочуева З.М. Роль банков в привлечении инвестиций в сельское хозяйство Кабардино-Балкарской Республики ..... 21

Липина Е.А. Применение элементов lean-технологий в обслуживании VIP-клиентов коммерческого банка ..... 28

### ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

Чугунов В.И., Мурзаева О.В. Современные подходы к прогнозированию объемов финансового обеспечения системы здравоохранения ..... 35

### НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Цепелев О.А., Какаулина М.О. Стабильность налоговой системы как фактор экономического роста в регионах России ..... 41

### ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ

Алиев Б.Х., Аликберова А.М. О целесообразности и проблемах внедрения универсальной электронной карты в Российской Федерации ..... 46

Яковенко С.Н., Лондарь А.А. Оценка состояния и динамики кредитования малого и среднего бизнеса на примере Южного федерального округа ..... 52

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей.

# FINANCE & CREDIT

## CONTENTS

### BUDGETARY POLICY

Shash N.N., Borodin A.I., Tatiev A.A. Problems of transition to program budget: challenges of budgetary policy in Russia ..... 2

### BANKING

Shumkova K.G. Tendencies of development for banking system in Russia: threats and opportunities ..... 11

Akhmatova Zh.Kh., Gurfova S.A., Khochueva Z.M. Role of banks in attraction of investments into agriculture of the Kabardino-Balkar Republic ..... 21

Lipina E.A. Application of the lean-technology elements in VIP client services for commercial bank ..... 28

### FINANCIAL SYSTEM

Chugunov V.I., Murzaeva O.V. Modern approaches to forecasting of financial security volumes for health system ..... 35

### TAXATION

Tsepelev O.A., Kakaulina M.O. Stability of tax system as a factor of economic growth in the regions of Russia ..... 41

### ISSUES ON ECONOMICS

Aliiev B.Kh., Alikberova A.M. About expediency and introduction of problems of universal electronic card in the Russian Federation ..... 46

Iakovenko S.N., Londar' A.A. Assessment of the state and dynamics of lending of small and medium business (a case study of the Southern Federal District) ..... 52

ANALYTICAL AND PRACTICAL JOURNAL

4 issues per month

14 (590), April, 2014

### SUBSCRIPTION AVAILABLE:

Subscription in all post offices

– index 71222 – catalog of "Rospechat" Agency

– index 45029 – catalog of Federal Department

of Postal Service of Russian Federation "Pressa Rossii"

– index 34129 – catalog of Russian press "Pochta Rossii"

("Russian Post")

Access and subscription to electronic version –

www.elibrary.ru

Registration certificate № 013007 by the Committee of the Russian Federation on Press.

### Founded by:

Fininnova, JSC Areal, Ltd.

### Published by:

Information center Finance and Credit, Ltd.

### Editor-in-chief:

Vera A. Gorokhova

### Deputy editors:

Vladimir V. Gavrilov, Alexander Iu. Sadkus

### Editorial council:

A.P. Balakina, Doctor of Economics, Professor

V.P. Belianskii, Doctor of Economics, Professor

A.Ia. Bystryakov, Doctor of Economics, Professor

L.I. Goncharenko, Doctor of Economics, Professor

M.V. Griazev, Doctor of Technical Sciences, Professor

A.Z. Dadashev, Doctor of Economics, Professor

V.N. Edronova, Doctor of Economics, Professor

G.B. Kleiner, Doctor of Economics, Professor, Corresponding Member

of RAS

O.I. Lavrushin, Doctor of Economics, Professor

T.V. Paramonova, PhD of Economics, Honorary Doctor of Plekhanov

Russian University of Economics

G.B. Poliakov, Doctor of Economics, Professor

V.M. Rodionova, Doctor of Economics, Professor

L.A. Chaldaeava, Doctor of Economics, Professor

I.V. Shevchenko, Doctor of Economics, Professor

N.G. Shchegoleva, Doctor of Economics, Professor

Design: Marina S. Granil'shchikova

Corrector: Alla M. Leibovich

### Editorial office:

Mail address 111401, P.O. Box 10, Moscow, Russia

Telephone +7 (495) 989-9610

E-mail post@fin-izdat.ru, Website www.fin-izdat.ru

© Fininnova, JSC

© Information center Finance and Credit, Ltd.

Signed to print 18.03.2014. Format 60x90 1/8. Circulation 10 200. Volume 7,5

printer's sheets. Printed by KTK, Ltd., Krasnoarmeisk, Moscow region.

Telephone +7 (496) 588-0866.

The journal is recommended by VAK (the Higher Attestation Commission) of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to publish scientific works encompassing the basic matters of the MPhil and Dphil theses.

The journal is reviewed by the VINITI of the Russian Academy of Science.

The journal is included in the Russian Science Citation Index Database.

All articles reviewed.

This publication may not be reproduced in any form without permission.

Not responsible for the authors' personal views in the published articles.

All rights reserved.

Printed in Russia.

## Бюджетная политика

УДК 658

### ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА НА ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ

**Н.Н. ШАШ,**  
доктор экономических наук,  
профессор кафедры государственных финансов  
E-mail: nat\_vshu@mail.ru  
Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

**А.И. БОРОДИН,**  
доктор экономики

В с...  
дарственных программ объединяет все инструмен-  
ты достижения целей государственной политики.  
При этом не для всех реализуемых программ выпол-  
няются целевые индикаторы и достигаются запла-  
нированные результаты. В то же время в условиях  
ограничения бюджетных ассигнований приобретает  
особую актуальность проблема их эффективности.  
Рассмотрена история внедрения программного бюд-  
жетирования в РФ. Выделены структурные единицы  
и элементы эффективности государственных про-  
грамм, сформулировано условие эффективности –  
наличие непосредственной взаимосвязи между ме-  
роприятиями и показателями оценки

... программа, программное бюджетирова-  
ние, программный бюджет, бюджетная политика,  
государственная программа, эффективность  
бюджетного процесса, элементы эффективности  
государственных программ, индикаторы и показа-  
тели оценки.

В апреле 2013 г. Государственная Дума Россий-  
ской Федерации наконец-то приняла поправки в  
Бюджетный кодекс РФ, необходимые для перехода  
на полноценный программный бюджет. Эти законо-  
дательные изменения послужили стимулом к тому,  
что в следующем бюджетном цикле 2014–2016 гг.

федеральный бюджет России будет полностью  
сформирован исключительно в программном фор-  
мате. Подобные нововведения следует рассматри-  
вать как важную инициативу, поскольку в течение  
нескольких последних лет полный переход бюджета  
на программный формат регулярно откладывался.  
Однако остается ряд сложных проблем и вопросов,  
которые нуждаются в серьезном исследовании.

**Программное бюджетирование и эффектив-  
ность бюджетного процесса.** Если использовать  
более упрощенную формулировку для раскрытия  
специфики программного бюджета, то можно ска-  
зать, что она заключается в том, что бюджетные  
расходы распределяются по программам, которые  
представляют собой перечень конкретных меропри-  
ятий, направленных на достижение поставленных  
целей, а полученные результаты оцениваются на  
основе определенных индикаторов – показателей  
эффективности [13].

По мнению ведущих специалистов и экспер-  
тов в этой области, программное бюджетирование  
можно рассматривать как комплекс политических  
мер, направленных на повышение эффективности  
деятельности государственного сектора в целом [4,  
10] (и с этой точки зрения программный бюджет –  
очень важная инициатива). Использование програм-  
много инструментария предполагает переход на  
скользящую трехлетку. Актуальность такого подхо-  
да определяется тем, что исполнение большинства  
бюджетных решений значительно превышает срок  
в один год, в связи с чем (с увеличением периода  
планирования) существенно повышается их эффек-  
тивность, поскольку ответственные лица, принимая  
бюджетные решения, вынуждены учитывать сред-  
не- и долгосрочные последствия.

Среднесрочное бюджетирование обладает и  
явным потенциальным экономическим эффектом  
вследствие того, что наличие подобной (хорошо  
управляемой) схемы способно повысить не толь-  
ко эффективность распределения ресурсов, но и  
рентабельность предоставления населению госу-  
дарственных услуг [7]. Кроме того, расширение  
горизонта планирования делает и сам бюджет более  
предсказуемым и устойчивым.

Основными побудительными мотивами для  
перехода на программный формат бюджета в боль-  
шинстве стран стало ухудшение экономической  
ситуации и желание улучшить качество государ-  
ственных услуг [12]. Снижение бюджетных доходов,  
рост дефицита и государственного долга приводят

к тому, что правительства разных стран вследствие  
существенного сокращения финансовых ресурсов  
вынуждены более тщательно оценивать результаты  
произведенных бюджетных расходов. Наиболее  
перспективным инструментом для решения этих  
задач является именно программный бюджет. И  
Россия не стала здесь исключением.

Общепризнано, что использование програм-  
много инструментария существенно повышает  
эффективность бюджетного процесса, т.е. эта задача  
вполне достижима. Однако при этом необходимо  
учитывать то важное обстоятельство, что эффектив-  
ность бюджетного процесса не означает эффектив-  
ности бюджетных расходов. Хотя традиционно счи-  
тается, что программный бюджет позволяет решить  
ряд важных социально-экономических проблем,  
которые невозможно реализовать при применении  
других форматов бюджета.

Опыт ряда развитых стран показал, что переход  
на программный формат бюджета дает ощутимый  
положительный результат. Кроме того, он помогает  
справиться с другими (не менее важными) пробле-  
мами: повышает прозрачность бюджета и делает  
его доступным для широкой общественности, по-  
скольку именно такой формат облегчает сравнение  
затраченных бюджетных ресурсов с достигнутыми  
результатами [8].

При этом следует отметить, что переход к про-  
граммному бюджетированию является сложным  
процессом, о чем лучше всего свидетельствует  
тот факт, что во многих странах, инициировавших  
бюджетные реформы, они еще далеки от своего  
завершения, несмотря на то, что процесс идет более  
пяти, а иногда и десяти лет. Однако использование  
программного формата бюджета не означает, что  
автоматически будут решены комплекс имеющихся  
проблем в сфере государственных финансов:

- достижение эффективности расходования  
бюджетных средств;
- достижение поставленных целей;
- получение желаемых результатов.

**«Болевые» точки программного бюджетирова-  
ния.** Первым важным моментом, на который  
следует обратить внимание, является то, что про-  
граммное бюджетирование изменяет не только  
способ представления расходной части бюджета, но  
и поведение всех участников бюджетного процесса  
[14]. В частности, одним из важнейших требований  
является необходимость усиления автономии и по-  
вышения ответственности министерств и ведомств.

Новая бюджетная «архитектура» предполагает построение своеобразной «цепочки» ответственности, когда на всех уровнях (от локального до национального) должны быть определены конкретные лица, которые будут отвечать за результаты каждой реализуемой бюджетной программы [6]. Также необходимо четкое закрепление полномочий и ответственности между исполнителями (соисполнителями) программ и подпрограмм в процессе их разработки и реализации. Особенно, если эти программы носят межведомственный характер.

Вторым не менее важным моментом выступает четкая формулировка целей. Кроме того, достаточно сложными являются вопросы, связанные с показателями эффективности [1], – относительно надежности, актуальности показателей, количество которых должно быть оптимальным. В этом случае целесообразнее придерживаться правила «лучше меньше, да лучше». Хотя в разных странах эта задача решается по-разному, и для аналогичных программ показатели, используемые для оценки эффективности, могут существенно различаться – как в содержательном плане, так и по количеству [9].

В качестве примера можно привести подход, используемый во Франции – стране, которая достигла существенного прогресса в этой сфере, где система оценки реализации программ, как правило, базируется на трех основных критериях:

- а) социально-экономический эффект;
- б) качество услуг;
- в) эффективность (результативность) управления (табл. 1).

Построение цепочки ответственности предполагает, что руководители программ (в российской

интерпретации – ответственные за реализацию госпрограмм и подпрограмм) несут полную ответственность за свои управленческие решения, последствия принятия которых (результаты) оцениваются на основе соответствующих индикаторов. В том случае, когда в итоге получается не совсем тот эффект, который предполагался, следует придерживаться следующего основного правила: не сравнивать контрольные показатели с фактическими, а попытаться понять, почему именно такие результаты были получены.

Насколько важны показатели оценки эффективности? Правомерно ли уделять им такое значение? Отвечая на эти вопросы, надо учитывать то обстоятельство, что «вопрос показателей» по сути является проблемой получения обратной связи для совершенствования программ. Помимо контрольных функций, выполняемых показателями оценки, имеется аспект, на который следует обратить пристальное внимание: показатель (индикатор) информирует о том, как реализуется программа (т.е. каково качество услуг, какова их стоимость и т.п.) [11, 13]. Необходимо понять, почему достигается (или не достигается) желаемый эффект. Эту информацию должны давать именно показатели. Кроме того, оценочные процедуры позволяют внести существенные коррективы в бюджетные программы.

Отдельно следует отметить, что, пожалуй, нет стран, перешедших на программный формат бюджета, которые были бы вполне довольны своими оценочными показателями.

Таким образом, четкая формулировка целей, разработка системы оценки эффективности, распределение ответственности за результаты реализации являются ключевыми вехами (или факторами

успеха) на сложном пути внедрения программного бюджетирования, по которому идут многие страны (например, Франция, Швеция, Италия). Не стала исключением и Россия, поскольку оценка эффективности большинства утвержденных государственных программ в РФ нуждается в серьезной доработке.

**История российских бюджетных нововведений.** С некоторой натяжкой можно сказать, что история программного бюджетирования в России составляет более 18 лет, если считать точкой отсчета 1995 г., когда был введен в действие Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Ведь именно этот документ положил начало формированию первых бюджетных программ – федеральных целевых программ (ФЦП). Дальнейшее расширение применения программно-целевых методов, которые были призваны обеспечить тесную взаимосвязь между выделяемыми бюджетными ресурсами и планируемыми результатами, стало основным направлением начатой в 2004 г. в РФ бюджетной реформы, что послужило стимулом к появлению ведомственных целевых программ.

Следующим этапом можно считать государственные программы, старт к разработке которых был дан постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки государственных программ Российской Федерации». С этого времени формирование расходной части федерального бюджета в программном формате стало одной из основных задач Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 30.06.10 № 1101-р). В результате расходная часть бюджетов всех последующих периодов – 2011–2013 гг., 2012–2014 гг., 2013–2015 гг., была частично представлена в программном формате (наряду с традиционным).

Разработка государственных программ может рассматриваться как попытка объединения всех инструментов достижения целей государственной политики. В настоящее время в нашей стране существует целый ряд государственных задач высокого уровня, решение которых возможно только при участии нескольких министерств. Они представляют собой комплексные направления государственной политики, реализуемые именно в виде государственных программ Российской Федерации.

Государственная программа – это «...система мероприятий (взаимовязанных 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» [3].

В Российской Федерации в 2013 г. реализовывались 42 государственные программы, объединенные в пять блоков (табл. 2). При этом объем финансирования 13 программ направления «Новое качество жизни» более чем в 3,3 раза превышал объем финансовых ресурсов, запланированных на реализацию 17 программ направления «Инновационное развитие и модернизация экономики»: 6 202,1 и 1 872,1 млрд руб. соответственно<sup>1</sup>.

Еще более парадоксальной выглядит ситуация с другими государственными программами. Например, на реализацию двух государственных программ направления «Обеспечение национальной безопасности» утвержденный на 2013 г. объем финансирования почти в 8,8 раза превышал финансовые ресурсы, предусмотренные для реализации пяти программ направления «Сбалансированное региональное развитие» (1 098,3 и 124,9 млрд руб. соответственно). Объем финансирования из федерального бюджета на 2013 г. по каждому направлению реализации государственных программ представлен в табл. 2.

Можно ли сделать какие-то определенные выводы на основе анализа сумм бюджетного финансирования утвержденных государственных программ? Первый вывод – это наличие диспропорциональности распределения бюджетных ресурсов. Второй заключается в том, что при ограниченных бюджетных ассигнованиях еще более актуализируется проблема повышения эффективности их использования для достижения поставленных целей, поскольку построение инновационной модели экономики и обеспечение поступательного социально-экономического развития территорий продолжают оставаться важными приоритетами государственной политики нашей страны.

В связи с этим следует отметить, что для целого ряда программных мероприятий бюджетных средств не хватает или они вообще не запланированы. Кроме того, большинство госпрограмм нуждается в

<sup>1</sup> Меры по оптимизации бюджета 2014–2016 гг. скорее всего приведут к сокращению расходов по отдельным программным мероприятиям.

Таблица 1  
Базовые критерии оценки результатов реализации бюджетных программ

Точка зрения (позиция)	Цель	Примеры целей программы	Примеры показателей эффективности
Гражданина	Социально-экономический эффект	Повышение уровня занятости выпускников высших учебных заведений. Сокращение времени обследования населения с целью выявления лиц с определенной болезнью	Процент выпускников, принятых на работу в течение шести месяцев после окончания учебы. Среднее время, необходимое для определения болезни
Потребителя	Качество услуг	Обеспечить реагирование на запросы потребителей. Сокращение времени вмешательства полиции	Процент потребителей, обслуживаемых в течение времени в пределах заданной нормы. Среднее время между сигналом тревоги и прибытием полиции
Налогоплательщика	Эффективность/результат	Снижение стоимости налогового администрирования по разным видам налогов	Сумма затрат в расчете на одного налогоплательщика

Таблица 2  
Распределение бюджетных средств по ключевым блокам государственных программ в 2013 г.

Блок государственных программ	Количество программ, ед.	Объем финансирования, млрд руб.
Инновационное развитие и модернизация экономики	17	1 872,1
Новое качество жизни	13	6 202,1
Обеспечение национальной безопасности	2	1 098,3
Сбалансированное региональное развитие	5	124,9
Эффективное государство	5	1 690,5

серьезном совершенствовании не только потому, что сформулированные цели не подкреплены соответствующим финансовым обеспечением, а также из-за наличия нескольких вариантов некоторых программ. Это попросту недопустимо, поскольку дискредитирует сам программный подход. На данное обстоятельство обращено внимание в Бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». Хотелось бы надеяться, что в разрабатываемых проектах бюджетов будет обеспечено требуемое соответствие между заявленными целями и реально существующими бюджетными возможностями.

Кроме того, следует обратить внимание соответствующих ведомств, отвечающих за результаты реализации госпрограмм, что одним из основополагающих условий их эффективности является наличие непосредственной взаимосвязи между мероприятиями и показателями оценки. Если попытаться проследить взаимосвязь между целями и индикаторами государственных программ РФ, то появляется целый ряд вопросов. Возьмем, например, госпрограмму «Развитие образования на 2013–2020 годы», целями которой являются:

- обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики;
- повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного, социально ориентированного развития страны.

В числе индикаторов (всего 7) предлагаются, в частности, следующие (табл. 3).

Не очень понятно, каким образом можно связать эти индикаторы с провозглашенными целями: как

Таблица 3  
Индикаторы государственной программы «Развитие образования на 2013–2020 годы», %

Индикатор	2013	2014	2015	2016	2020
Удельный вес численности населения в возрасте от 5 до 18 лет, охваченного образованием, в общей численности населения в возрасте 5–18 лет	98,5	98,3	98,0	98,0	98,0
Удельный вес численности молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, участвующих в деятельности молодежных общественных объединений, в общей численности молодых людей в возрасте 14–30 лет	21,0	22,0	23,0	23,0	23,0

посредством (даже пусть небольшого) снижения активности бизнеса) и какой из целей соответствует, удельного веса молодежи, получающей образование, например, индикатор «уровень доступности официальных статистических информационных ресурсов».

Приведенные примеры наглядно демонстрируют, что ряд целей не являются эффективными. А ведь известно, что неэффективные цели часто тированному развитию страны. Думается, что в частности могут «повести не в ту сторону». Можно выполнить разработку системы оценки эффективности данной программы нуждается в серьезной переработке.

Эти же недостатки свойственны и некоторым другим госпрограммам. Например, целями госпрограммы «Социальная поддержка граждан» являются:

- создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки;
- повышение доступности социального обслуживания населения.

Если проанализировать предлагаемый перечень индикаторов, то становится понятным, что они не противоречий хватает в бюджетной практике и в состоянии дать объективной оценки степени достижения этих целей.

Очевидно, что такой показатель, как рост суммарного коэффициента рождаемости, никоим образом не связан с заявленными целями госпрограммы (табл. 4). Таким образом, ставится под сомнение эффективность бюджетных расходов на ее реализацию.

Не меньше противоречий можно увидеть в целях и индикаторах госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика». Первое, на что сразу обращаешь внимание, – эффективность целей.

Таблица 4  
Отдельные индикаторы государственной программы «Социальная поддержка граждан» на 2013–2020 гг.

Индикатор	2013	2014	2015	2016	2020
Доля детей из семей с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %	26,4	26,0	25,8	24,2	20,9
Суммарный коэффициент рождаемости (коэффициент)	1,643	1,664	1,685	1,711	1,815

Не очень понятно, почему одной из трех заявленных целей является повышение эффективности государственного управления (другие цели – создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса; повышение инновационной

активности бизнеса) и какой из целей соответствует, например, индикатор «уровень доступности официальных статистических информационных ресурсов».

Приведенные примеры наглядно демонстрируют, что ряд целей не являются эффективными. А ведь известно, что неэффективные цели часто тированному развитию страны. Думается, что в частности могут «повести не в ту сторону». Можно выполнить разработку системы оценки эффективности данной программы нуждается в серьезной переработке.

Эти же недостатки свойственны и некоторым другим госпрограммам. Например, целями госпрограммы «Социальная поддержка граждан» являются:

– создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки;

– повышение доступности социального обслуживания населения.

Если проанализировать предлагаемый перечень индикаторов, то становится понятным, что они не противоречий хватает в бюджетной практике и в состоянии дать объективной оценки степени достижения этих целей.

Очевидно, что такой показатель, как рост суммарного коэффициента рождаемости, никоим образом не связан с заявленными целями госпрограммы (табл. 4). Таким образом, ставится под сомнение эффективность бюджетных расходов на ее реализацию.

Не меньше противоречий можно увидеть в целях и индикаторах госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика». Первое, на что сразу обращаешь внимание, – эффективность целей.

ведомствами, способными оказать воздействие на структуру бюджетных расходов.

Немало отрицательных примеров можно найти в бюджетных программах Франции. Скажем, когда в качестве двух основных индикаторов программы «Профилактика и охрана здоровья» для достижения цели – улучшения системы охраны здоровья предлагаются следующие:

- «количество национальных планов и мероприятий по охране здоровья за последние три года»;
- «доля сотрудников из числа санитарного резерва, прошедших специальное обучение за последний год».

Не менее интересно рассмотреть программный бюджет Италии, где в рамках программы «Развитие и безопасность дорожного движения» для достижения цели – обеспечения исполнения правил для транспортных средств и водителей планируется 100%-ное получение водительских удостоверений всеми желающими. Думается, в таком случае результатом станет прямо противоположный эффект, поскольку владельцами водительских удостоверений могут стать лица, не имеющие необходимых навыков вождения. Можно только надеяться, что они не будут управлять транспортными средствами для перевозки пассажиров.

При этом следует отметить, что данные примеры (которые являются скорее исключением, чем правилом) не могут оправдать не вполне удовлетворительного качества российских бюджетных программ, разработчикам которых пока не удалось приблизиться к лучшим зарубежным практикам.

**Пути повышения эффективности государственных программ.** Государственные программы Российской Федерации имеют существенные отличия от традиционных бюджетных программ, реализуемых в США, Канаде, Франции, Швеции, Южной Корее и других странах. По своей сути они больше соответствуют «миссиям» во Франции и межведомственным программам в Южной Корее. В связи с этим целесообразно рассмотреть структуру реализуемых в РФ государственных программ.

Как известно, любая государственная программа Российской Федерации состоит из следующих структурных единиц:

- подпрограммы и (или) федеральные целевые программы;
- ведомственные целевые программы и (или) основные мероприятия;
- мероприятия.



Элементы эффективной государственной программы

Фундаментом для разработки государственных программ служат:

- 1) положения концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;
- 2) утвержденные на соответствующий период основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;
- 3) федеральные законы;
- 4) решения Президента России и Правительства Российской Федерации.

В процессе разработки госпрограмм в обязательном порядке должен соблюдаться ряд принципов.

Согласно нормативным документам [3] основные параметры утвержденных государственных программ подлежат отражению в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период. Именно комплексный характер государственных программ [7] требует, чтобы еще на этапе разработки федерального бюджета были соблюдены некоторые условия, которые могут рассматриваться как элементы эффективности государственных программ (см. рисунок).

Необходимость выполнения этих условий вызвана тем, что переход на программный формат бюджета – сложный процесс, коренным образом

изменяющий способ разработки программного бюджетирования в России есть. Поэтому бюджета, поведение всех участников следует продолжать работу над совершенствованием бюджетного процесса и требующим всех видов бюджетных программ, реализуемых модернизации всей системы государственного управления [2].

Таким образом, экспертам в то же время необходимо кардинально улучшать практикам следует сосредоточить процедуры планирования. Прежде всего, не надо свое внимание на внедрении в отеланировать того, что в принципе недостижимо: чественный бюджетный процесс подеобходимо обеспечить полное соответствие плаходов, направленных на эффективнолируемых потребностей имеющимся финансовым управление государственными проэозможностям.

граммами. Сложность данной задачи заключается в том, что специфика общества к использованию преимуществ, российской модели программы дает программный формат бюджета, то (хотя го бюджетирования не позволяеаметных успехов здесь не наблюдается) в целом напрямую заимствовать методы, она присутствует. Но существуют опасения в от-успехом использующиеся в странахопении того, насколько работники государствен-перешедших на программный форматого аппарата готовы принять ответственность за бюджета<sup>2</sup>.

В связи с этим необходимо датеультатах можно говорить, если (как уже говори-ответ на вопрос: подходит ли такоое) по целому ряду программ попросту не хватает инструмент, как программный бюджетных ассигнований на выполнение заплани-жет, для России? Или нашей странованных мероприятий. Очевидно, что подобные следует искать «свой» уникальныебюджетные решения нельзя квалифицировать как

путь решения проблемы повышения результативности бюджетных расходов.

**Перспективы программного бюджетирования в России.** Вопросы по этому поводу вполнеоборение власти и общества пока не трансформирова-законмерны и возникают потому, что переходилось в реальные механизмы, посредством на полноценный программный бюджет ежегодкоторых ведомства будут предоставлять полную откладывается. Крайне затянулись процедуры приобуджетную информацию, а население сможет нятия поправок, которые позволили бы это сделатьказывать влияние на бюджетный процесс. Следу-в первоначально планируемые сроки. Программет обратить внимание, что раскрытие бюджетной повышения эффективности бюджетных расходов данформации положительным образом скажется на 2012 г., одним из направлений которой было внедкчестве бюджета. И здесь инициатива должна идти рение программно-целевых методов управленияе только от государственных структур – свою роль плавно перешла в другую – программу повышениолжна сыграть и общественность. Без такой пере-эффективности управления общественными (госкрестной инициативы представляется невозможным дарственными и муниципальными) финансами не полной мере использовать все преимущества, ко-период до 2018 г. По большей части она повторяеторые (вне всякого сомнения) имеет программный те задачи, которые так и не были выполнены в рамобudget.

как предыдущей. По-прежнему в новом документодним из важных направлений остается модерни-зация бюджетного процесса в условиях внедренипрограммно-целевых методов управления.

С точки зрения авторов, перспективы у про

<sup>2</sup> Достаточно подробное описание моделей программно бюджетирования Франции, Швеции, Южной Кореи приведены в работе Н.Н. Шаша «Построение программного бюджета оценка эффективности программ России» [5].

Список литературы

1. Афанасьев М.П., Шау Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3.
2. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас. 2009. 716 с.
3. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ: постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588.
4. Программный бюджет / под ред. проф. М.П. Афанасьева. М.: Магистр. 2012. 415 с.
5. Шау Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Финансовый журнал. 2011. № 2.
6. Barilari, A., Bouvier M. La LOLF et la nouvelle gouvernance financiere de l'Etat. 3 ed. P.: LGDJ. 2010. 266 p.
7. Budget Theory in the public sector. A. Khan, W.B. Hildreth (eds.). L.: Quorum books. 2002. 298 p.
8. Evolving theories of public budgeting. J.R. Bartle (ed.). Oxford: Elsevier. 2001.182 p.
9. Gilmour J.B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance // OECD Journal on Budgeting. 2007. Volume 7. No. 1. 40 p.
10. Miller, G.I., Hildreth W.B., Rabin J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. Colorado: Westview Press. 2010. 504 p.
11. New directions in budget theory. I.S. Rabin (ed.). N.Y.: SUNY Press. 1988. 208 p.
12. Peacock S. An Evaluation of Program Budgeting and Marginal Analysis Applied in South Australian Hospitals. Melbourne. 2008. 128 p.
13. Rabin, I.S. The politics of public budgeting. 5 ed. Wash.: CQ Press. 2006. 334 p.
14. Wildawsky A., Caiden N. The new politics of the budgetary process. 5 ed. N.Y.: Longman. 2003. 254 p.