

Валерий Валентинович КОТИЛКО

Профессор,
доктор экономических наук,
академик РАЕН,
главный научный сотрудник
ФГБНИУ «Совета по изучению
производительных сил»
Минэкономразвития РФ и РАН (СОПС)
E-mail: kotilko@yandex.ru



УДК 332.02

В.В.Котилко

Предложения по совершенствованию нормативно-правовых и методических документов оценки эффективности программ Союзного государства

Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов и проблеме оценке эффективности бюджета и программ Союзного государства.

Ключевые слова: программы, бюджет, критерии, эффективность реализации программ, финансовые разрывы, Союзное государство, Россия, Беларусь

V.V.Kotilko

Proposals to improve the regulatory and methodological documents of an estimation of efficiency of programs of the Union state

The article analyses normative legal acts and the problem of assessing the effectiveness of the budget and programs of the Union state.

Keywords: program, budget, criteria, effectiveness of programmes, financial gaps, the Union state, Russia and Belarus

В рамках Союзного государства основными направлениями экономического сотрудничества России и Белоруссии должны стать:

- синхронизация институциональных преобразований, процессов модернизации, интеграции экономик обеих стран в мировую экономику;

- создание равных условий деятельности субъектам хозяйствования;

- формирование единого валютного, научного, технологического и информационного пространства, фондового рынка и рынка труда;

- объединение транспортных, энергетических систем, систем связи;

- развитие межрегионального сотрудничества.

Важнейшим направлением будет развитие стран Содружества с использованием принципа равноуровневой и разноскоростной интеграции. Нормативная правовая база призвана содействовать:

- развитию торговли и инвестиций, обеспечивающему устойчивое развитие экономик государств-участников на основе общепризнанных норм и принципов международного права;

- созданию возможностей для развития предпринимательской деятельности путем установления гармонизированных систем регулирования и интегрирования инфраструктурного комплекса;

- интеграции и наращиванию экономического потенциала государств-участников в целях повышения конкурентоспособности их экономик на внешних рынках.

Важным направлением экономического взаимодействия является комплексная поддержка экспорта и прямых инвестиций за рубежом.

С целью поощрения экспорта товаров и услуг необходимо создать систему снижения рисков соответствующих операций.

Экспортное кредитование должно превратиться в массовый продукт, и будет осуществляться на условиях, обеспечивающих конкурентоспособность поставок. Необходимо законодательно закрепить условия предоставления экспортных кредитов Внешэкономбанком и другими российскими банками, создать специализированное агентство по страхованию экспортных кредитов от коммерческих и политических рисков, а также страхованию инвестиций.

Государственные институты развития должны оказывать кредитную и финансовую поддержку экспорториентированным производствам по всему циклу, включая приобретение иностранных технологий и лицензий. Это позволит создать условия для развития

целевой поддержки экспорториентированных производств в особых экономических зонах, перспективных НИОКР, международной сертификации российской машиностроительной продукции. Необходимо также содействовать созданию специальных инструментов для стимулирования внешнеэкономической деятельности малого и среднего бизнеса.

Следует совершенствовать систему кредитования иностранных государств под поставку российских товаров (связанное кредитование). Поддерживать прямые инвестиции российских компаний за рубежом, в том числе с целью формирования интегрированных в российские отрасли центров компетенции за рубежом.

Предстоит работа по развитию системы выявления и устранения торговых барьеров в зарубежных странах. В качестве основного операционного инструмента будет создан реестр торговых и инвестиционных барьеров в отношении российских товаров, услуг и инвестиций. Деятельность торгпредств будет рационально встроена в общую систему выявления и устранения таких барьеров.

На примере развития приграничных регионов России и Беларуси с учетом уже существующих форм интеграции (Таможенный союз, Союзное государство) необходимо проследить создание совместных предприятий с целью апробации принципов, методов управления, интересов, целей и задач новой формы интеграции. Цели и задачи всех интеграционных структур идентичны: создание общего рынка товаров и услуг.

С целью обеспечения инновационной направленности развития экономики необходимо осуществить формирование механизмов, способствующих защите прав на интеллектуальную собственность, реализации инвестиционных и инновационных проектов в высокотехнологичных сферах экономики. Финансовые потери Российской Федерации от формирования Таможенного союза во многом компенсируются упрощением доступа предприятий на рынки государств-членов, а также выгодами от поставок сельскохозяйственной продукции и сопряженных с АПК отраслей промышленности.

Конечной целью развития приграничной зоны двух государств является создание благоприятных условий для повышения внутренней устойчивости экономик приграничных областей, а также реализация принципов свободного перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, которые заложены в документах по формированию Союзного государства.

В развитии торгово-экономических отношений двух стран значительна роль регионов, которые в большей мере характеризуют спец-

ифику Союзного государства. Проведенный анализ показывает, что к особенностям приграничного сотрудничества России с приграничными областями Беларуси относится сотрудничество не только в сферах производства, но и сотрудничество по экономическим вопросам, а также в сферах культуры, образования и туризма.

Приоритетное значение получит развитие современных информационных услуг для удовлетворения спроса в области информационных телекоммуникаций, программного обеспечения, электронной связи.

Анализ уровня развития приграничного сотрудничества в Российской Федерации позволяет сделать вывод о большом разнообразии форм и направлений приграничного сотрудничества территорий России с Беларусью, которые до настоящего времени не имеют в достаточной мере правовой регламентации.

Основными формами межрегионального сотрудничества являются торговые связи, производственная кооперация, оказание услуг в области транспорта, строительства, информационных технологий.

Ведущие позиции во взаимном товарообороте занимают регионы Центрального, Приволжского и Северо-Западного федерального округов России.

Приграничные регионы России и Беларуси обладают высоким интеграционным потенциалом. Для этой зоны характерны схожие природно-ресурсные и экологические условия, а также производства, составляющие основу промышленного комплекса приграничных регионов двух стран.

Минерально-сырьевые ресурсы зоны представлены преимущественно строительным, стекольным песком, глиной, используемыми для строительства.

Важнейшим фактором, способствующим углублению сотрудничества на приграничных территориях, является развитие транспортно-коммуникационной сети.

Белорусско-российскую границу пересекают железные дороги, автомобильные дороги с твердым покрытием, три нефтепровода и один газопровод.

Укреплению двустороннего сотрудничества приграничных регионов России и Беларуси способствует решение общей экологической проблемы, связанной с Чернобыльской аварией.

Сравнительный анализ социально-экономического развития приграничных регионов России и Беларуси показал, что возникают определенные сложности при создании совместных предприятий из-за различия условий привлечения иностранного капитала и рабочей силы.

Основные направления развития экспор-

та товаров приграничных областей России в приграничные регионы Беларуси включают:

- участие российской стороны в экспорте товаров, услуг, рабочей силы при создании дочерних предприятий в наукоемких и инновационных видах сотрудничества в свободных экономических зонах приграничных областей Беларуси, которые ориентированы на выпуск высокотехнологичной продукции;

- участие в капитале национальных компаний и объединений, создаваемых для разработки совместных проектов;

- участие в реализации инвестиционных предложений организаций Республики Беларусь с целью увеличения поставок сельскохозяйственной продукции в приграничные регионы России;

- согласование параметров технического сотрудничества Смоленской, Брянской, Псковской областей России с Витебской, Гомельской, Могилевской областями Беларуси с учетом реализации Национальной программы международного технического сотрудничества на 2012–2016 гг. (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 4 мая 2012 г. № 411) и Российской Федеральной целевой программы «Национальная технологическая база».

В приграничных областях России должно получить развитие, в дополнение к торгово-логистическим центрам и торговым домам белорусских товаропроизводителей, сборочные производства белорусских машиностроительных предприятий. Это позволит перейти к более тесным формам взаимодействия, ориентируясь на наукоемкие и инновационные проекты.

Увеличивается доля российского капитала в создании и развитии новых отраслей в Республике Беларусь: нано- и биоиндустрии, производстве микро- и наносистемной техники, формировании кластеров в области фармацевтики, нано- и биотехнологий.

В связи с углублением экономической интеграции приграничных районов России и Беларуси в дальнейшем будет расширен рынок машиностроительной продукции за счет увеличения взаимных поставок продукции, как более конкурентоспособной в сравнении с продукцией дальнего зарубежья.

Таким образом, экономическое сотрудничество приграничных регионов России и Беларуси определяется глубокой широкомасштабной зависимостью хозяйствующих субъектов, сложившихся в результате эффективной системы территориального разделения труда в процессе изготовления продукции в ряде отраслей специализации хозяйства обеих стран. Потребности формирования общего внутреннего рынка приграничных регионов двух стран, их общего экономического про-

странства являются необходимым объективным условием функционирования их экономик.

В Союзном государстве хозяйствующие субъекты имеют возможность получать в условиях рынка все необходимые ресурсы и устанавливать между собой приоритетные отношения на основе критерия эффективности специализации производства и обеспечения выпуска конкурентоспособной продукции гарантированного сбыта.

Углубление экономического сотрудничества регионов России и Беларуси будет достигнуто за счет устранения барьеров во взаимных торговых связях, включая платежно-расчетные, налоговые, таможенные и законодательные.

Создание координированной региональной внешнеторговой политики двух стран на примере приграничного сотрудничества, а также политики единого внутреннего рынка Союза Беларуси и России позволит обеспечить эффективное функционирование режима свободной торговли.

Перед Союзным государством Беларуси и России стоит проблема оценки эффективности практического применения результатов, полученных при реализации программ Союзного государства, т.е. определения эффективности отчислений средств из национальных бюджетов стран-участников.

Оценка эффективности практического применения результатов, полученных при реализации программ Союзного государства, предполагает разработку системы показателей эффективности, выбор критерия оценки, которые будут способствовать согласованию интересов обеих сторон.

В состав показателей Союзного государства, определяющие его бюджетную политику на очередной финансовый год, включаются показатели, характеризующие величину доходов и расходов, дефицит/профицит бюджета, источники финансового дефицита бюджета со стороны России и Беларуси, а также выявляются приоритеты выделения средств из национальных бюджетов России и Беларуси.

Недостатками данного состава показателей союзного бюджета является отсутствие взаимосвязи бюджетных показателей с макроэкономическими показателями социально-экономического развития Союзного государства, а также механизм этого взаимодействия.

Кроме того, предполагаемый механизм макроэкономических показателей развития союзных программ, включая их разработку и реализацию полученных результатов, дает количественную оценку реализации без взаимосвязки с финансовым блоком.

Отсутствие качественного анализа и выбора критерия оценки не позволяет дать прогноз

этого взаимодействия.

В настоящее время особый интерес представляют исследования в отраслевом направлении влияния финансового блока на развитие отраслей России и Беларуси.

Методические рекомендации отдельных министерств и ведомств, отражающие интересы своего государства, приводят к спорным и неоправданным экспертным оценкам. В результате возникает необходимость проведения дополнительных исследований по выявлению взаимозависимости финансового блока и полученных результатов совместных союзных программ.

Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств напрямую связана с выполнением Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р. Программа предполагает реализацию мероприятий, направленных на модернизацию бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления, упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований, повышение функциональной эффективности бюджетных расходов, повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений, обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов.

При определении бюджетных ассигнований на поддержку отраслей национальной экономики рассмотрение отдельных расходов осуществлялось в виде инвестиционных проектов с отражением всех форм государственных поддержки, количественных и качественных характеристик результатов, показателей финансовой эффективности, а также сведений о вкладе реализации инвестиционных проектов в достижение значений целевых показателей (индикаторов) государственных программ, направленных на инновационное развитие и модернизацию национальной экономики.

В рамках реализации основных направлений бюджетной политики Союзного государства должна быть продолжена работа по обеспечению проектного структурирования расходов бюджета на поддержку отраслей национальных экономик с учетом мер налогового, таможенного и тарифного регулирования в целях повышения эффективности бюджетной политики в сфере национальной экономики каждого государства путем внедрения процедур проектного управления и перехода к поддержке инвестиционных проектов, обе-

спечивающих наибольший вклад в достижение целей экономического развития Союзного государства.

Указанный механизм также необходимо нацелить на привлечение внебюджетного финансирования за счет принятия государствами долгосрочных обязательств по реализации проекта, включая долгосрочные тарифы и налоговые расходы, а также на повышение капитализации имущества, создаваемого за счет бюджетных средств, с помощью сокращения рисков снижения стоимости компаний с государственным участием вследствие реализации неэффективных проектов.

В отношении принципа общего (совокупного) покрытия расходов, как и в предшествующие годы, должны применяться отдельные исключения, связанные с особенностями конкретных доходов, источников финансирования бюджетов и их использования, масштабы применения которых будут ограничены и не планируются к расширению. В частности, систему формирования целевых бюджетных дорожных фондов, утилизационного сбора и ряда иных средств планируется оставить без изменений.

Обеспечение расходных обязательств источниками финансирования является необходимым условием эффективного функционирования бюджетной системы Российской Федерации и Республики Беларусь, а также реализации государственной политики Союзного государства в целом. Для этого должен быть подтвержден безусловный приоритет исполнения действующих обязательств. Инициативы и предложения по принятию новых расходных обязательств будут рассматриваться исключительно после соответствующей оценки их эффективности, пересмотра нормативных правовых актов, устанавливающих действующие расходные обязательства, и учитываться только при условии адекватной оптимизации расходов в заданных бюджетных ограничениях.

Принцип прозрачности и открытости будет подкреплен новыми практиками его реализации, в числе которых регулярная разработка и публикация «Бюджета для граждан» двух государств.

С 1 января 2015 года введен в эксплуатацию Единый портал бюджетной системы Российской Федерации, функционирование которого направлено на обеспечение освещения основных целей, задач, ориентиров и итогов реализации бюджетной политики в Российской Федерации, обоснование государственных расходов и их взаимосвязь с количественными и качественными показателями деятельности публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления.

Также на повышение прозрачности бюджетного процесса будет направлена инвентаризация состава закрытой части расходов с точки зрения обоснованности их отнесения к «закрытым», в первую очередь среди расходов на образование, культуру, здравоохранение, социальную поддержку.

Обеспечение достоверности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в плановом периоде будет осуществляться, в том числе, за счет инструментов, предусмотренных Федеральным законом «О парламентском контроле».

Разработка на основе Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании Российской Федерации» нового порядка разработки прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и других документов стратегического планирования позволит качественно повысить достоверность оценок и перспектив развития экономики и отдельных направлений государственной политики, точность оценки доходов и расходных обязательств.

Принцип адресности и целевой характер расходования бюджетных средств получит качественно новое развитие в период 2015-2017 гг. за счет формирования и исполнения бюджетов на основе государственных и муниципальных программ, что предполагает увязку бюджетных ассигнований и конкретных мероприятий, направленных на достижение приоритетных целей социально-экономического развития.

Критерии (показатели) взаимного влияния сценарных условий развития стран и государственных и муниципальных программ сводятся к разработке:

- информации по использованию бюджета по доходам:
- по видам доходов по единой классификации;
- фактических объемов, структуры налоговых и неналоговых доходов бюджета Российской Федерации и Республики Беларусь в сравнении с запланированными значениями;
- информации по исполнению бюджета по расходам:
- агрегированной информации об исполнении бюджета по расходам в отчетном периоде в сравнении с запланированными объемами расходов, в том числе по структуре расходов бюджета по разделам и подразделам классификации расходов;
- бюджетных ассигнований на исполнение нормативных и иных социально-значимых обязательств;
- объемов и структуре межбюджетных трансфертов;
- внутренних затрат на инновационные исследования и разработки в расчете на 1 чело-

века;

- затрат на технологические инновации в расчете на 1 человека.

Производственно-социальный блок ориентируется на:

- комплексность использования сырьевых, трудовых ресурсов;

- принцип диверсификации экономики и повышение устойчивости ее развития;

- повышение конкурентоспособности товаров и услуг, способных соответствовать требованиям международного рынка, в текущих экономических условиях, в т. ч. в условиях финансового кризиса;

- усиление влияния интеграционных процессов на социальную направленность и повышение уровня диверсификации экономики;

- системность в развитии интеграционных процессов с точки зрения критериев эффективности и устойчивого развития;

- приоритетность в развитии импортозамещающих производств и внедрение высоких наукоемких технологий.

Реализация принципов взаимного влияния сценарных условий прогноза на программы Союзного государства должна сводиться к разработке критериев (показателей) по данному блоку и различаться по:

- информационно-аналитическим ресурсам:

- потребностям и возможностям использования сырьевых ресурсов, необходимых для достижения целей и задач социально-экономического развития, отраженных в программах Союзного государства;

- потребностям в финансовых ресурсах с их распределением по срокам, мероприятиям и источникам финансирования;

- потребностям в трудовых ресурсах.

В рамках разработки и реализации программ Союзного государства, повышения конкурентоспособности национальных экономик и решения социальных задач с целью выявления неэффективности статей расходов на прогнозный период, органы власти двух государств должны формулировать общие задачи и нацеливаться на:

- реализацию комплекса мер по привлечению частных прямых инвестиций и создание новых рабочих мест в отраслях с высоким уровнем производительности труда;

- пересмотр инвестиционных приоритетов, ориентированных на интенсивность диверсификации экономики и повышение уровня производительности труда;

- концентрацию государственных бюджетных средств на развитие тех факторных признаков развития государств, которые имеют определяющее влияние на развитие отраслей экономики с высоким потенциалом производительности;

- выполнение необходимой корректировки программ Союзного государства на краткосрочную и долгосрочную перспективу в зависимости от бюджетного обеспечения стран в кризисный и послекризисный периоды.

При комплексном подходе к оценке системы показателей финансового блока союзных программ актуальной становится разработка методов определения финансового разрыва отчислений из национальных бюджетов России и Беларуси в бюджет Союзного государства.

Предлагаемая методика оценки эффективности и результативности Союзных программ включает следующие этапы ее применения:

1 этап. Разработка сценариев:

- а) с позиций союзных интересов Российской Федерации и республики Беларусь;

- б) с позиций баланса целей, задач и интересов Российской Федерации и республики Беларусь.

Для укрупненной оценки доли в составе расходов п.п. а) и б) каждой из сторон участниц.

2 этап. Распределение союзных программ по типологии и сферам воздействия:

- а) выявление в каждой группе программ наиболее типичных проблем

- б) особо предлагается выделить расходы бюджета, затрагивающие общие и специфические (национальные) направления оценки;

- в) провести сопоставление их с эталоном, взятым для сравнения по каждому типу программ для минимизации рисков.

3 этап. Разработка (или отбор) нормативов по финансовым показателям.

- а) по каждой позиции бюджета (или их укрупненных статей) по в разрезе программ Союзного государства;

- б) в каждой союзной программе отбирается 3-4 приоритетных направления (например, экология, ЖКХ, инфраструктура, модернизация) для определения предельных значений показателей;

- в) выявляются программные «точки роста», от которых зависит эффективность и результативность программ Союзного государства.

4 этап. Опираясь на предельные значения параметров, рассчитываются прогнозные статьи расхода бюджета и учета отраслевого и пространственного аспекта, принятых программ Союзного государства.

5 этап. Разрабатывается прогноз расходов статей бюджета через определение показателя – критерия «финансового разрыва» на базе выявленных математических зависимостей от прогнозируемых макропоказателей (ВРП и др.).

6 этап. Прогноз программных параметров корректируется исходя из интересов и специфики, отобранных в каждой союзной про-

грамме, а затем распространяются на тот или иной тип программы.

7 этап. Опираясь на показатели и способы проверки результативности (эффективности) расходных статей бюджета и финансовых показателей союзных программ готовятся предложения по уточнению прогноза расходов бюджета на следующий прогнозный период в соответствии со сроками выполнения программ Союзного государства.

Поскольку результативность исполнения бюджетных параметров должна определяться с учетом расходов, направляемых на возврат заимствований, что пока не реализуемо без внесения соответствующих поправок в действующее законодательство предлагается использовать методику оценки финансовых разрывов. На примере, конкретных программ Союзного государства рассмотрим основные этапы и элементы ее применения.

Предлагаемую методику можно представить в виде следующей последовательности расчетов.

I этап – Определение бюджетной обеспеченности программ Союзного государства.

II этап – Выявление динамики изменения показателей бюджетных доходов, расходов и дефицита (профицита), а также их структура и динамика, отраженные в различных союзных программах.

III этап – Сравнение плановых и фактических финансовых программных с целью определения складывающихся финансовых разрывов.

IV этап – Выявление структуры и динамики финансовых разрывов.

V этап – Определение факторов и критериев, оказывающих влияние на финансовые параметры различных программ Союзного государства.

VI этап – Выявление длительного времени не выполняемых в срок союзных программ (т.н. «дефолтных») со значительным государственным долгом.

VII этап – Выявление «узких мест» и определение мероприятий по снижению финансового разрыва регионов в кризисный (послекризисный) периоды и в условиях экономических санкций.

VIII этап – Подготовка предложений по оптимизации и снижению финансовых разрывов с целью повышения эффективности и результативности бюджетной системы и союзных программ.

IX этап – Сбалансированность сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации и Республики Беларусь с финансовым блоком, обратив внимание на группы программ с высокими долговыми нагрузками.

X этап – Прогноз изменения программных

параметров финансового разрыва в условиях совершенствования финансово-бюджетной системы Российской Федерации и Республики Беларусь.

Количественная агрегированная оценка за один и тот же промежуток времени разницы между суммой фактически поступившего дохода (Дф) и теоретически предлагаемым плановым доходом (Дт), который мог бы поступить в бюджетную систему Союзное государство и утвержденным Декретом Высшего Государственного Совета Союзного государства для выполнения и реализации совместных союзных программ, с одной стороны, и кассовым исполнением средств выполнения реализации союзных программ (Рф) запланированной потребностью расхода (Рт), с другой стороны, измеряется так называемым финансовым разрывом (Фр).

Итак, под финансовым разрывом мы понимаем разницу между недополучением суммы доходов, которая могла бы поступить в бюджетную систему Союзного государства при условии эффективности и результативности работы производства (Оф), и дефицитом (излишком) израсходованных средств при выполнении принятых расходных обязательств (Ор). (2)

Расчет финансового разрыва определяется по формуле:

$$\text{Фр} = (\text{Дф} - \text{Дт}) - (\text{Рф} - \text{Рт}),$$

или $\text{Фр} = \text{Оф} - \text{Ор}$

где:

Оф - отклонение от уточненной сводной бюджетной росписи по разделу финансированию. Целевые остатки (потери) средств бюджета Союзное государство, направленные на финансирование программ;

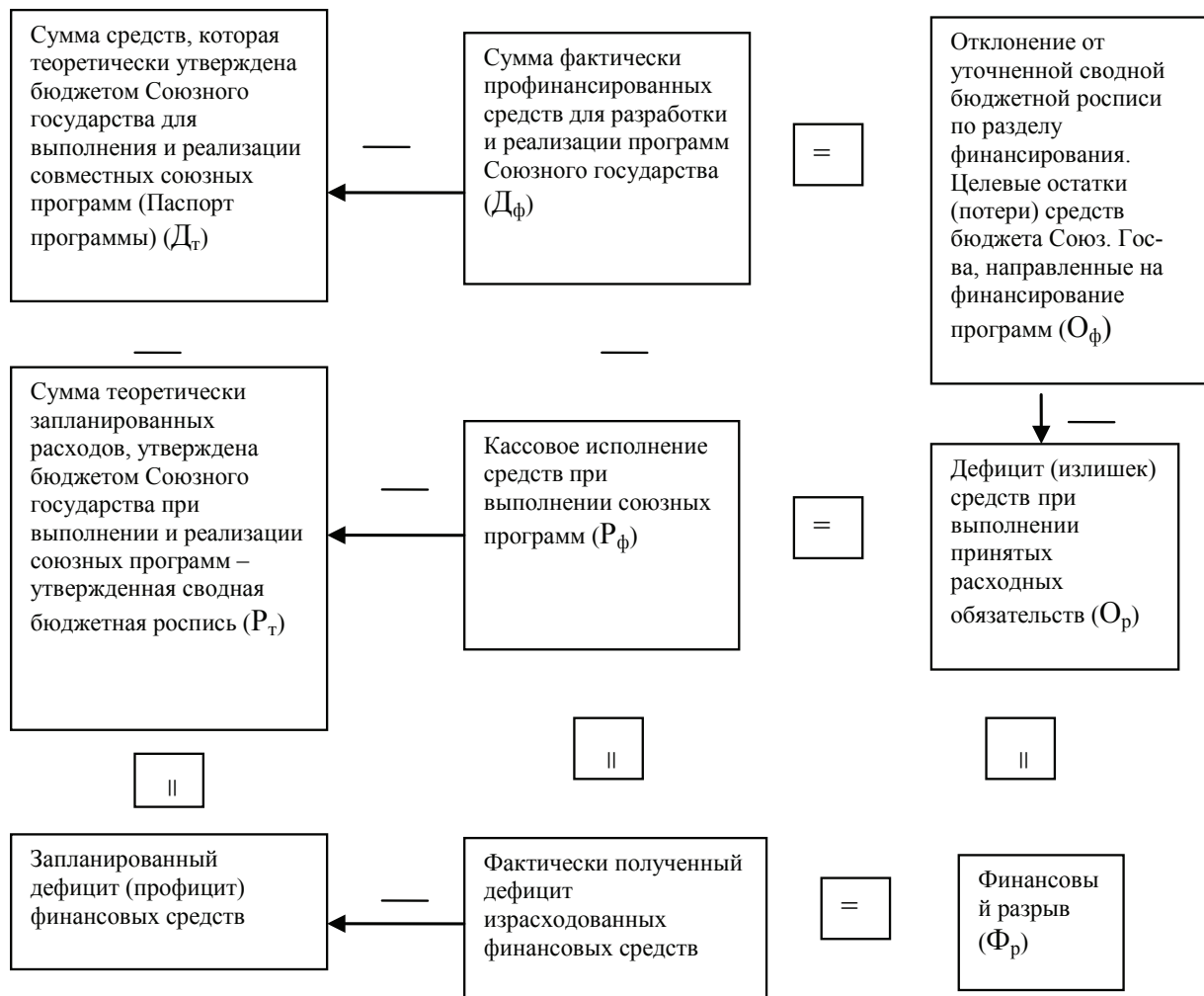
Ор - дефицит (излишек) средств при выполнении принятых расходных обязательств.

Последовательность расчета финансового разрыва приводится в указанной схеме 1 (см. рисунок).

Основываясь на методологии (последовательности) расчета финансового разрыва, можно предложить два метода.

Первое. Метод расчета финансового разрыва по совместным программам Союзного государства, который имеет остатки средств бюджета на счетах в национальных казначействах стран-участников Союзного государства, что свидетельствует о низкой эффективности планирования и использования бюджетных средств, основан на информации о соблюдении нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы разработки и реализации союзных программ, их бюджетной обеспеченности и оценки результативности расходования средств.

Второе. При оценке примерного масштаба финансового разрыва совместных программ



Союзного государства следует провести анализ формирования использования бюджета Союзного государства и его объем по основным отраслям с использованием фактических показателей по финансовым результатам динамики развития, учитывая материалы Счетной палаты по Российской Федерации и Комитета Государственного Контроля Республики Беларусь на основе полномочий, определенных национальным законодательством государств-участников.

В целях более углубленного, систематизированного приближения к оценке финансового разрыва следует принять одновременно оба предлагаемых методов.

Методология (последовательность) расчета «финансового разрыва» приемлема для оценки эффективности развития и практического применения результатов в единой финансово-распределительной цепочке: разработка проектов, программ, развитие отрасли, предприятий, реализация продукции, технологии, а также финансового блока – эффективность отчисления средств из национальных бюджетов Российской Федерации и Республики Беларусь.

Комплексная оценка эффективности использования бюджетных средств Союзного

государства на совместные программы предполагает:

- во-первых, обеспечение проектного структурирования расходов союзного бюджета, включая оценку совокупности факторов размещения развития производств, внедрение процедур проектного управления и перехода к поддержке инвестиционных проектов, обеспечивающих наибольший вклад в достижение поставленных целей;

- во-вторых, проведение оценки эффективности практического применения результатов, полученных при реализации программ Союзного государства с учетом мер налогового, таможенного и тарифного регулирования в целях повышения эффективности бюджетной политики в рамках Союзного государства.

Оценка эффективности практического применения результатов, полученных при реализации программ Союзного государства, сводится, на наш взгляд, к уровню сбалансированности исполнения бюджета между доходом и его расходом. В этом случае критерием оценки финансовых средств послужит коэффициент сбалансированности – как отношение «финансовых разрывов к финансовому доходу».

Эффективность использования средств союзного бюджета на разработку и реализацию

цию совместных программ России и Беларуси рассчитывается для каждой стадии формирования и развития программ.

На стадии проектирования для достижения целей и решения задач (далее – степени реализации) дается оценка совокупности факторов размещения (новое строительство) или развитие производств (на существующих предприятиях) – в трудовых ресурсах с учетом квалифицированных кадров, системы логистики, включая транспортную, дорожную и складскую составляющую, производственно-энергетической инфраструктуры и др.

Обоснованность и достоверность оценочных показателей позволяют определить приоритетность выбора программ.

На стадии практического применения результатов, полученных при реализации программ для достижения эффективного (оптимального) использования средств Союзного государства (включая внебюджетные средства), дается сравнительная оценка фактически профинансированных средств для разработки и реализации программ и планового их значения, а также фактически расходованных средств и плановых расходов на реализацию программ.

При этом, если доля финансового обеспечения реализации программы из средств Союзного государства составляет менее 50%, показатель оценки эффективности использования средств союзного бюджета может быть заменен на показатель эффективности использования финансовых ресурсов на реализацию программы.

С учетом специфики конкретной программы определяется запланированный уровень расходов, который позволяет достигнуть поставленной цели по выпуску намеченного объема продукции, по разработке новейших технологий и др. принятых расходных обязательств

Апробацию совместного использования предлагаемых методов можно проследить на примере отдельных совместных программ и министерств в целом. При этом союзные программы разбиваются на группы по критерию сбалансированности доходов и расходов.

Исходя из выбранного критерия, который колеблется от 100% до 0%, возможно провести группировку бюджетного исполнения результатов программы: коэффициент сбалансированности 100% - самая низкая степень сбалансированности, то есть уровень финансового разрыва между доходом и расходом по отношению к фактическому доходу самый высокий, как следствие – практически отсутствует финансирование программы; при нулевом коэффициенте сбалансированности – высокая степень

сбалансированности, то есть исполнение бюджета имеет положительную оценку, как следствие самая низкая степень финансового разрыва.

В процессе планирования движения финансового потока необходимо достигнуть финансовой устойчивости развития Союзного государства, основываясь, главным образом, на разработке и реализации совместных союзных программ и организовать надежную систему получения платежей от государств-участников в установленные сроки и обеспечить мониторинг и контроль платежей.

Мониторинг финансовых потоков позволяет осуществлять постоянно анализ и контроль исполнения бюджета Союзного государства и при необходимости вносить соответствующие корректировки.

Наличие финансовых средств в динамике развития, основываясь на балансовом методе производства и потребления (сбыта) качественно новой продукции и передовой технологии, включая рынок интеллектуальной собственности, является исходной базой для оценки результатов совместных программ Союзного государства.

В качестве инструмента краткосрочного прогнозирования удовлетворения потребностей высококачественной продукции и новейших технологий, полученных в результате программ Союзного государства, предлагается использование статистических методов, позволяющих найти оптимальную величину расхода по методике анализа отклонений от средней величины результативных и факторных признаков. Анализ программ предназначен для мониторинга совместных программ, анализа мероприятий финансируемых за счет этих программ, а также последствий реализации, принятой той или иной программы.

Внедрение программно-нормативных и программно-целевых методов бюджетирования позволяет перейти к эффективной (результативной) оценке расходования средств развития союзных программ.

Показатель «Финансовый разрыв» позволит комплексно оценить управляемость бюджетной системы союзных программ, снижение рисков в пределах каждой отрасли (предприятия) финансового бюджетирования, а также каждого государства.

Проведенные экспериментальные расчеты в разрезе ряда совместных программ позволят подтвердить правильность в выборе данного комплексного системного показателя «Финансовый разрыв», который будет способствовать согласованию интересов текущих и инвестиционных решений и их влияние на конечные финансовые результаты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Парламентское собрание. Официальные материалы и документы. Сессии Парламентского собрания. (Информация о сессиях. Стенограмма заседаний. Протоколы). 2014 - 2016 гг. 5 декабря 2014 года, 24 июня 2015 года, 18 февраля 2016 года. М.: Известия, 2016. 512 с.
2. Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства «О бюджете Союзного государства на 2017 г.»
3. Отчет об исполнении бюджета Союзного государства за 2015 г. / Информационно-аналитический портал Союзного государства. Утвержден Постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 17 апреля 2017 г. № 1.
4. Парламентское собрание. Официальные материалы и документы. Сессии Парламентского собрания. (Информация о сессиях. Стенограмма заседаний. Протоколы.) 2014 - 2016 гг. 5 декабря 2014 года, 24 июня 2015 года, 18 февраля 2016 года. М.: Известия, 2016. 512 с.
5. Котилко В.В., Вишнякова В.С. Методика определения финансовых разрывов при разработке бюджетов федерального и регионального уровней // Современные производительные силы. 2015. № 4. С. 26-34.
6. Котилко В.В. "Пространственные стратегии и программы: безопасность и риски", Palmarium Academic Publishing, 2017. С. 232.
7. Котилко В.В. Результативность программ Союзного государства: Оценка программ. М.: Изд. решения, 2017. 254 с.
8. Котилко В.В. Аудит бюджета и программ Союзного государства: критерии и методы оценки. Palmarium Academic Publishing, 2017. 200 с.

REFERENCES

1. Parliamentary meeting. Official materials and documents. Sessions of Parliamentary meeting. (Information on sessions. Shorthand report of meetings. Protocols). 2014 - 2016 on December 5, 2014, on June 24, 2015, on February 18, 2016. M.: News, 2016. 512 p.
2. The decree of the Supreme State Council of the Union State "About the budget of the Union State for 2017"
3. The report on budget implementation of the Union State for 2015 / the Information and analytical portal of the Union State. It is approved by the Resolution of the Supreme State Council of the Union State of April 17, 2017 No. 1.
4. Parliamentary meeting. Official materials and documents. Sessions of Parliamentary meeting. (Information on sessions. Shorthand report of meetings. Protocols.) 2014 - 2016 on December 5, 2014, on June 24, 2015, on February 18, 2016. M.: News, 2016. 512 p.
5. Kotilko V.V., Vishnyakova V.S. Metodika of determination of financial gaps by development of budgets of federal and regional levels//the Modern efficient forces. 2015. No. 4. Page 26-34.
6. Kotilko V.V. "Spatial strategy and programs: safety and risks", Palmarium Academic Publishing, 2017. P. 232.
7. Kotilko V.V. Effectiveness of programs of the Union State: Assessment of programs. M.: Prod. decisions, 2017. 254 p.
8. Kotilko V.V. Audit of the budget and programs of the Union State: criteria and valuation methods. Palmarium Academic Publishing, 2017. 200 p.

Информация об авторе:

Котилко Валерий Валентинович
(Россия, Москва)

Доктор экономических наук, главный научный сотрудник. Совет по изучению производительных сил (СОПС) Минэкономразвития России и РАН
E-mail:kotilko@yandex.ru

Information about the author:

Kotilko Valerii Valentinovich
(Russia, Moscow)

Doctor of Economic Sciences, Chief researcher
The Council for study of productive forces (SOPS),
Ministry of Economic Development of Russia and RAS
E-mail:kotilko@yandex.ru