

БЮДЖЕТ ГОРОДА МОСКВЫ И РОСТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Афанасьев М.П., Шаш Н.Н.*

Аннотация

Статья посвящена бюджету г. Москвы на 2016 г. и плановый период 2017–2018 гг. На основе анализа эффективности управления бюджетом города показано, что, несмотря на противоречивость стратегических целей (бюджет развития и социальная направленность) и негативные тенденции в экономике региона и страны в целом, в основу формирования бюджета 2016–2018 гг. были положены принципы, последовательная реализация которых позволит обеспечить устойчивое функционирование регионального бюджетного механизма. Отмечено, что одной из сильных сторон бюджета г. Москвы является сохранение среднесрочного горизонта бюджетного планирования, в рамках развития которого в перспективе предполагается подготовка долгосрочного бюджетного прогноза. Рассмотрен комплекс мер, направленных на развитие доходного потенциала региона и повышение эффективности управления бюджетными доходами, в том числе направления развития налоговой и инвестиционной политики г. Москвы. При этом отмечается, что вызывает опасение низкий уровень объема поступлений от региональных налогов, особенно это касается доли имущественных налогов, обладающих наибольшей стабильностью и независимостью от изменения глобальных и локальных финансово-экономических условий. Дается положительная оценка последовательного применения инструментария программно-целевого бюджетирования при формировании расходной части бюджета г. Москвы; в то же время отмечается, что цели и показатели реализуемых государственных программ имеют ряд существенных недостатков. Представлен положительный опыт региона в части замещения бюджетных ресурсов частными инвестициями на основе расширения использования в бюджетной практике инструментов долевого финансирования, таких как контракты жизненного цикла и концессионные соглашения. Анализируются механизм управления долговыми обязательствами и основные направления долговой политики субъекта. Делается вывод, что рост эффективности государственных финансов возможен только при условии последовательного применения технологии программно-целевого бюджетирования на основе стратегического управления доходами и расходами бюджета.

Ключевые слова: бюджет субъекта Федерации; доходы и расходы бюджета; среднесрочное бюджетное планирование; инструментарий программно-целевого бюджетирования; эффективность государственных финансов; механизм управления долговыми обязательствами.

* *Афанасьев Мстислав Платонович* – доктор экономических наук, профессор Департамента государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая д. 20. E-mail: mstafan@hse.ru
Шаш Наталия Николаевна – доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономика и финансы» Санкт-Петербургского филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Адрес: СПб филиал Финансовой Академии при Правительстве Российской Федерации. 197198, Санкт-Петербург, ул. Съезжинская, д. 15/17. E-mail: nat_vshu@mail.ru

Современные тенденции развития государственных финансов обуславливают необходимость повышения эффективности управления бюджетными ресурсами. Рост эффективности государственных финансов возможен только при условии последовательного применения технологии программно-целевого бюджетирования, на основе стратегического управления доходами и расходами бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Именно рост эффективности государственных финансов явился основным мотивом проведения российских бюджетных реформ последнего десятилетия, в рамках которых органам государственного управления приходится решать задачу повышения качества бюджетных услуг (Клименко, 2014).

В условиях замедления темпов роста экономики необходимо обеспечить устойчивое функционирование бюджетного механизма, что предполагает проведение более ответственной бюджетной политики как на федеральном, так и на региональном уровне (Кудрин, 2013). В связи с этим в текущем бюджетном цикле задачей субъектов Российской Федерации является активное внедрение в бюджетную практику всего комплекса современных бюджетных технологий и инструментов, начиная с развития доходного потенциала и заканчивая управлением государственным долгом.

Принципы формирования бюджета г. Москвы

Бюджет Москвы уже в течение трех последних бюджетных циклов разрабатывается в условиях низкого темпа роста бюджетных доходов, что вызвано как усложнением экономических условий, обусловленных снижением курса национальной валюты и последствиями введенных экономических санкций, так и изменениями налогового законодательства Российской Федерации. Несмотря на то что экономика г. Москвы является крупнейшей среди всех субъектов Российской Федерации, согласно прогнозам в 2016 г. следует ожидать некоторого снижения ВРП города (на 0,7%). Сдерживающее влияние на темпы роста экономики в 2016 г. будет оказывать связанное с предполагаемым уменьшением объемов инвестиций в коммерческую недвижимость сокращение объемов в строительстве – на 2,3%. На экономику г. Москвы негативное влияние оказали следующие факторы:

- ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры в результате падения уровня мировых цен на углеводороды и другие товары сырьевой группы, являющиеся основой российского экспорта;
- существенная девальвация рубля, которая привела к сокращению внутреннего инвестиционного и потребительского спроса;
- затруднение доступа бизнес-структур к внешнему заемному финансированию, ограничение на импорт отдельных видов технологий/продукции;
- общее замедление российской экономики, вызванное длительным инвестиционным спадом и ужесточением общих условий в сфере банковского кредитования.

Формирование бюджета г. Москвы на 2016–2018 гг. явилось сложной задачей, особенно в условиях серьезной ограниченности бюджетных ресурсов,

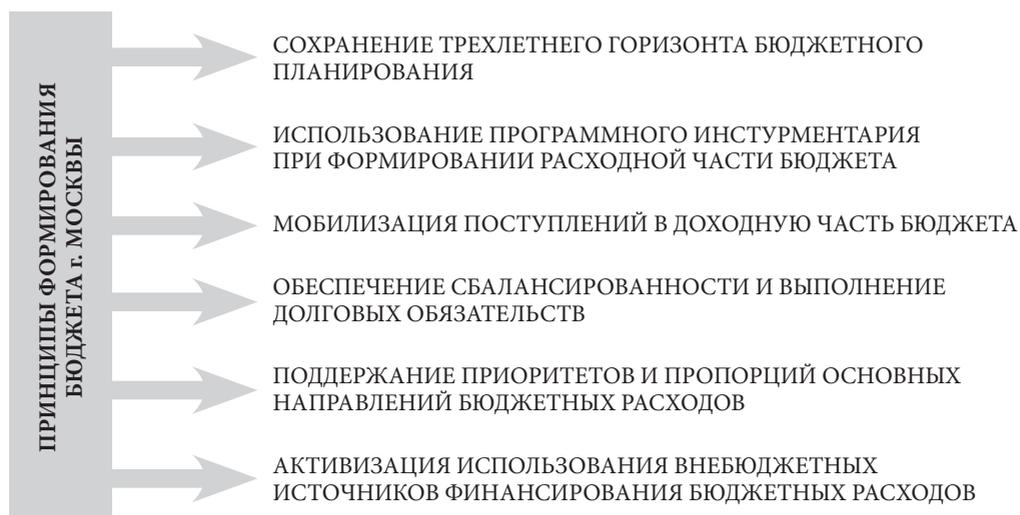
вследствие необходимости сочетания социального бюджета и бюджета развития для решения двух важных стратегических задач. В связи с этим основной задачей бюджетной политики г. Москвы в 2016 г. (и плановом периоде 2017–2018 гг.) продолжает оставаться обеспечение сбалансированности и устойчивого функционирования региональной бюджетной системы, что требует повышения эффективности управления бюджетом. Под управлением бюджетом субъекта Федерации понимается комплексное воздействие на процессы формирования и исполнения бюджета региона, направленное на наиболее полную реализацию его функций в процессе достижения запланированных бюджетных показателей на основе оптимального распределения и использования бюджетных ресурсов (Afanasiev & Shash, 2014; Афанасьев, Шаш, 2014).

Для решения данной задачи в текущем бюджетном цикле необходимо предпринять комплекс мер, направленных на развитие потенциала доходной части бюджета г. Москвы и повышение эффективности использования бюджетных ресурсов.

В основу формирования бюджета г. Москвы на 2016 г. и плановый период 2017–2018 гг., которое осуществлялось в соответствии с прогнозом социально-экономического развития региона на 2016–2018 гг., положены следующие основные принципы (рис. 1).

Рисунок 1

Основные принципы формирования бюджета г. Москвы в текущем бюджетном цикле



Несмотря на то что при формировании федерального бюджета было принято решение отказаться от правила «скользящей трехлетки» и перейти на годовой формат, бюджет города сохранил трехлетний формат, что явно является его сильной стороной, поскольку классическая схема бюджетирования, основанная на годичном цикле, не позволяет решить задачу повышения эффективности управления государственными финансами. Это связано с тем, что:

- а) структурные реформы плохо вписываются в годовой календарь;
- б) управление финансовыми ресурсами в годичном цикле требует все большего времени «на микроменеджмент» расходов (World Bank, 2014);
- в) затратная по времени процедура не позволяет заниматься стратегическим анализом расходов (Шаш, Бородин, 2014).

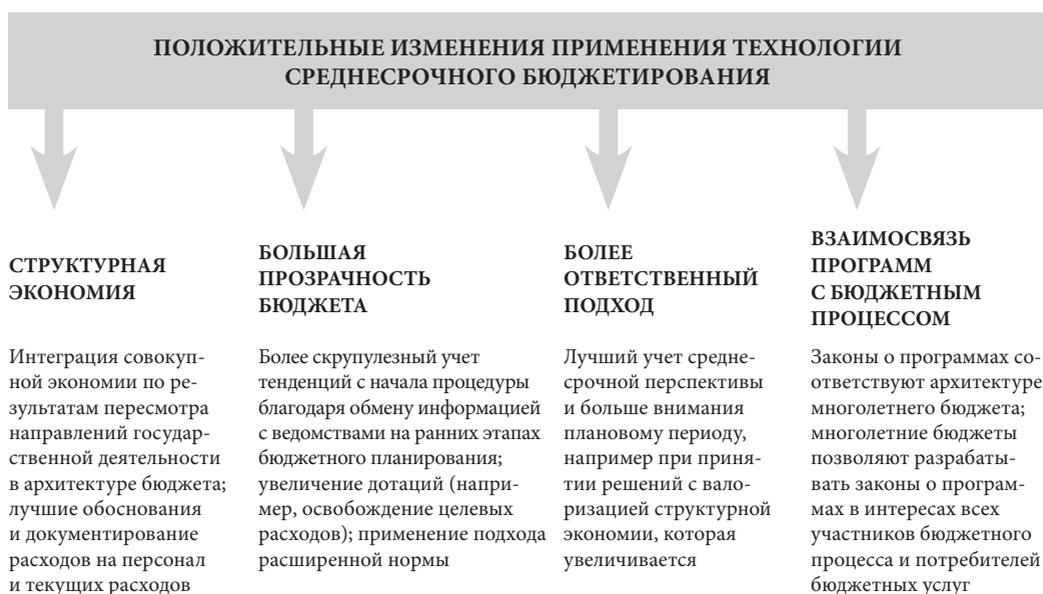
Кроме того, существует ряд очевидных преимуществ, которые позволяют реализовать инструментарий среднесрочного бюджетирования:

- большую безопасность государственных финансов вследствие коллективных политических обязательств и точного описания средств их исполнения;
- лучшее видение перспектив органами государственного управления, в частности в плане проведения необходимых структурных реформ и четкого определения приоритетов развития экономики региона;
- более эффективное и результативное использование бюджетных ресурсов, что повышает кредит политического доверия власти субъекта Федерации.

Внедрение в бюджетную практику среднесрочного бюджетирования помогает осуществить координацию стратегических целей развития с тактическими целями. Как показывает анализ структур многолетних бюджетов в разных странах мира, использующих методологию среднесрочного бюджетирования, такие бюджеты содержат расширенный перечень норм расходов (включая расходы по госдолгу, пенсиям, сбору доходов) для обеспечения связи с целями государственных финансов (Fabian, Jonson & Kavanagh, 2013). Более того, благодаря среднесрочному бюджету были отмечены положительные изменения в сфере управления государственными финансами. Они представлены на рисунке 2.

Рисунок 2

Описание положительных изменений, достигнутых благодаря использованию технологии среднесрочного бюджетирования



Бюджетная практика доказывает, что наличие подобной схемы способно не только повысить аллокационную эффективность, но и рентабельность государственных услуг (Norvik, 2006; Кудрин, Гурвич, 2015). Кроме того, увеличение горизонта бюджетного планирования повышает бюджетную предсказуемость и устойчивость. Однако на практике далеко не во всех случаях удается оптимально сочетать стратегическое планирование и бюджетную обоснованность (Шаш, Бородин, 2014).

В рамках развития системы долгосрочного бюджетного планирования в соответствии с Законом г. Москвы «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» № 39 от 10.09.2008 (с изменениями от 07.10.2015) определяется обязательность разработки бюджетного прогноза на долгосрочный период на основе прогноза социально-экономического субъекта. Важность увеличения горизонта бюджетного планирования объясняется тем, что исполнение большинства бюджетных решений значительно превышает срок в один год, в связи с чем использование среднесрочного бюджетирования существенно повышает их эффективность, поскольку органы государственного управления, принимая бюджетные решения, вынуждены учитывать их средне- и долгосрочные последствия.

Управление бюджетными доходами и повышение доходного потенциала бюджета г. Москвы

Согласно принятому Закону о бюджете г. Москвы, поступления в его доходную часть в 2016 г. должны составить 1598,88 млрд. руб. При этом темп роста доходов составит 1,03% по отношению к 2014 г. и 0,98 – к 2015 г. (табл. 1).

Как видно из данных таблицы 1, более 85% налоговых доходов приходится на сборы от федеральных налогов. При этом наибольшую долю в структуре налоговых доходов составляют поступления от налога на доходы физических лиц (50,8%), почти треть – платежи по налогу на прибыль (32,4%).

Анализ доходных источников бюджета показал, что касается поступлений от налога на прибыль организаций, то уровень ожидаемых поступлений в текущем бюджетном цикле находится в пределах значений 2015 г., что, однако, на 4,3% ниже объема доходов, поступивших в доходную часть бюджета в 2014 г. (см.: <http://finderp.mos.ru>). Кроме того, поступления в доходную часть бюджета от этого налога начиная уже с 2012 г. имеют устойчивую тенденцию к снижению. Отрицательная динамика поступлений по налогу на прибыль обусловлена как изменениями законодательного характера (речь идет о п. 7 ст. 288 и п. 3 ст. 380 НК РФ), так и высокой неопределенностью внешнеполитической обстановки и макроэкономической конъюнктуры, которые в текущем бюджетном цикле (2016–2018 гг.) способны отрицательно повлиять на основные показатели, использованные при подготовке прогноза социально-экономического развития г. Москвы.

Таблица 1

Динамика доходов бюджета г. Москвы в 2014–2016 гг., млрд. руб.

	2014 г.	2015 г.	2016 г. (план)	%	Темп роста к 2014 г.	Темп роста к 2015 г.
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	1 336,47	1 376, 64	1 433, 19	89,6	1,07	1,04
НДФЛ	646,78	694,46	729,289	50,8	1,13	1,05
Налог на прибыль	486,43	464,73	464,73	32,4	0,96	1,00
Акцизы	21,13	21,60	25,47	1,8	1,21	1,18
Налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами	48,01	53,77	56,40	3,9	1,17	1,05
Торговый сбор		2,20	8,00	0,6		3,64
Налог на имущество физлиц	3,90	3,95	7,01	0,5	1,80	1,78
Налог на имущество организаций	93,96	96,87	101,17	7,1	1,18	1,04
Транспортный налог	19,10	20,14	21,15	1,5	1,11	1,05
Земельный налог	14,58	15,58	16,69	1,2	1,15	1,07
Иные налоговые доходы	2,58	3,33	3,28	0,2	1,27	0,98
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	175,59	187,35	165,69	10,4	0,94	0,88
ДОХОДЫ БЮДЖЕТА, ВСЕГО*	1 512,06	1 563,99	1 598,88		1,03	0,98

Источник: <http://hub.opengovdata.ru/>

* Значение показателя рассчитано без учета безвозмездных поступлений.

Рост поступлений данного налога в прошлом году на 4,7% по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. обусловлен ослаблением курса национальной валюты и ростом потребительских цен в первом полугодии 2015 г. Так, в первом квартале 2015 г. финансовые результаты деятельности предприятий реального сектора экономики более чем в два раза превысили значения соответствующего показателя за 2014 г. Закономерно, что и прибыль коммерческих организаций в этот период выросла в 1,4 раза (<https://www.mos.ru/>).

В 2016 г. прогнозируется 5-процентное увеличение поступлений, по сравнению с прошлым годом, НДФЛ, имеющего самый высокий удельный вес в структуре налоговых доходов (табл. 2). Таким образом, в текущем бюджетном цикле продолжает сохраняться наметившаяся в 2011 г. (доходы от НДФЛ тогда составляли 40%) тенденция постепенного уменьшения поступлений по налогу на прибыль при одновременном увеличении объема НДФЛ, который стал основным бюджетообразующим источником, обеспечивающим рост налоговых поступлений в бюджет г. Москвы. При этом с 2014 г. (в связи с замедлением темпа роста фонда заработной платы в регионе) происходит постепенное снижение доли НДФЛ в общем объеме налоговых поступлений.

Данная негативная тенденция в какой-то степени компенсируется увеличением поступлений от фиксированных авансовых платежей с доходов иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность по найму на основании патента. Последнее стало возможным вследствие поправок, внесенных в конце 2014 г. в федеральное законодательство в части регулирования региональных рынков труда. Существовавшая ранее система квот была заменена на патентную. Изменение в законодательстве, касающееся налогового регулирования трудовой деятельности иностранных граждан, дало возможность субъектам Федерации самостоятельно определять стоимость патента для трудовых мигрантов. Так, установление с 1 января 2015 г. значения коэффициента 2,5504, отражающего региональные особенности рынка труда г. Москвы, позволило приблизить величину налога, уплачиваемого иностранными гражданами, к сумме НДФЛ, исчисляемого по ставке 13% от величины средней заработной платы москвичей. В настоящее время стоимость трудового патента в г. Москве (размер фиксированного авансового платежа по налогу на доходы физических лиц) составляет 4000 руб. в месяц. Безусловно, речь идет о тех отраслях экономики, в которых заняты иностранные граждане. В дальнейшем планируется проведение регулярного мониторинга рынка труда и количества привлеченных иностранных работников, что позволит адекватно оценивать стоимость патента в Москве в текущем и последующих бюджетных циклах.

Не вызывает сомнения, что рост доходного потенциала бюджета возможно обеспечить только за счет увеличения темпов экономического роста региона, в связи с чем Правительством г. Москвы были выделены следующие приоритетные направления:

- 1) стимулирование инвестиционной деятельности бизнес-структур и повышение инновационной составляющей новых предпринимательских проектов;
- 2) развитие региональной туристической индустрии;
- 3) повышение эффективности налоговой системы субъекта.

Для стимулирования инвестиционной деятельности был принят Закон «Об инвестиционной политике города Москвы и государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности», в рамках реализации которого предполагается осуществить целый комплекс системных мероприятий поддержки инвесторов, реализующих приоритетные инвестиционные проекты на территории города, включающий налоговые льготы и гарантии бизнес-структурам от некоммерческих рисков. Следует отметить, что, несмотря на предпринимаемые меры, такие факторы, как сохранение ограничений на привлечение внешнего капитала, рост стоимости внутренних заимствований, сохранение рисков продолжения оттока капитала, приведут к замедлению инвестиционной активности в 2016 г. Более того, в текущем году можно ожидать уменьшение на 5,3% объема инвестиций в сопоставимых ценах (см.: <http://www.ksp.mos.ru>).

Вместе с тем, по мнению руководства региона, поддержка, оказываемая реализацией государственных программ развития, будет способствовать восстановлению инвестиционной активности в среднесрочном периоде.

Речь идет о налоговых преференциях, которые могут быть предоставлены компаниям, осуществляющим инвестиции в приоритетные отрасли и сферы ведения предпринимательской деятельности. Так, например, для развития туристической индустрии города в 2015 г. были установлены налоговые льготы в отношении объектов спортивной и гостиничной инфраструктуры, задействованных в проведении чемпионата мира по футболу 2018 г. Предполагается, что в перспективе данные меры дадут возможность увеличить долю высокотехнологичных и инновационных производств в валовом региональном продукте, повысить инвестиционную привлекательность субъекта. В результате чего начиная с 2017 г. возрастет инвестиционная активность с ожидаемым ежегодным приростом объема инвестиций в пределах 0,8–2,9%.

Для повышения эффективности налоговой системы г. Москвы определены следующие приоритетные направления региональной налоговой политики¹:

- модернизация системы имущественного налогообложения;
- развитие системы налогообложения субъектов малого предпринимательства;
- совершенствование процедуры взимания торгового сбора.

Интерес к институту имущественного налогообложения вызван, прежде всего стабильностью налоговой базы имущественного налогообложения и ее независимостью от изменения глобальных и локальных финансово-экономических условий, что подтверждает правильность выбранного в последние годы курса на усиление роли имущественного налогообложения в налоговой политике Правительства Москвы.

Данное направление предусматривает совершенствование системы налогообложения имущества организаций на основе его кадастровой стоимости, а также принципов налогообложения другими имущественными налогами. В связи с этим планируется существенно расширить перечень объектов недвижимого имущества организаций, ставка налога на которые будет рассчитываться на основе кадастровой стоимости. В рамках развития имущественного налогообложения субъектом проведена большая работа в направлении дифференциации условий налогообложения зданий (строений, сооружений) по кадастровой стоимости в зависимости от вида и особенностей фактического использования объектов недвижимости, в том числе в отношении объектов спорта; зданий (строений, сооружений), используемых для размещения работников административных служб производственных предприятий; зданий (помещений) гостиниц, объектов общественного питания, расположенных в пешеходных зонах города и на улицах с интенсивным пешеходным движением.

В 2016–2018 гг. планируется расширение перечня имущества организаций, налогообложение которого осуществляется, исходя из его кадастровой стоимости, за счет снижения критерия площади, позволяющего включить в него новые здания и помещения. Так, в данный перечень будут включены здания (строения, сооружения), фактически используемые для размещения объектов делового, административного или коммерческого назначения

общей площадью свыше 2000 кв. м, а также расположенные в многоквартирных домах нежилые помещения, которые фактически используются для ведения предпринимательской деятельности, в том случае, когда площадь подобных объектов превышает 3000 кв. м.

По мнению Правительства Москвы, дифференциация условий налогообложения позволит снизить налоговую нагрузку на организации реального сектора экономики, а также использовать стимулирующую функцию имущественного налогообложения в обеспечении мероприятий по подготовке и проведению в Москве международных спортивных мероприятий для целей формирования облика центральной части города в черте пешеходных зон и улиц с интенсивным пешеходным движением.

При этом в соответствии с региональным законом «О налоге на имущества организаций» ежегодно будет осуществляться увеличение ставок по налогу на имущество организаций с 1,2% в 2015 г. до 2,0% в 2018 г. применительно к объектам недвижимого имущества, облагавшихся на основе кадастровой стоимости. Таким образом, в текущем (2016) году планируется получить 101 168,6 млн. руб., что составляет 7,1% в общей структуре налоговых доходов г. Москвы. При этом уже начиная с 2014 г. отмечается некоторый рост доходных поступлений, который составил 1,10% в 2014 г. и 1,14% в 2015 г. Что касается текущего бюджетного цикла, то в 2016 г. ожидается прирост налоговых платежей на 1,04%.

Анализируя практику взимания налога на имущество физических лиц, следует отметить, что с начала текущего (2016) года в бюджет города уже начали поступать налоговые платежи, исчисленные исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимости, приближенной к их рыночной стоимости. В 2015 г. прирост доходов составил 1,8%, в текущем году общий объем поступлений ожидается в сумме 7008,9 млн. руб., соответственно рост – 1,78%. Однако в структуре налоговых доходов удельный вес этого налога составляет всего 0,5%. Таким образом, доля от имущественных налогов в общем объеме поступлений в 2016 г. составит 7,6%, что не позволяет обеспечить стабильность и устойчивость бюджета города.

Следующим направлением повышения эффективности налоговой системы является совершенствование налогообложения малого бизнеса, которое будет осуществляться преимущественно в рамках развития патентной системы за счет расширения подпадающих под ее действие сфер ведения бизнеса. В 2015 г. патентная система распространялась на 47 видов предпринимательской деятельности²; в настоящее время перечень видов индивидуальной предпринимательской деятельности, подпадающих под действие этой системы, пополнился еще шестнадцатью. Однако планируемый объем поступлений от применения патентной системы в 2016 г. составит лишь 1450,3 млн. руб.³, что в общем размере налоговых доходов составляет 0,1%. То есть эффективность данной меры с точки зрения развития доходного потенциала бюджета весьма невелика. В то время как расширение применения патентной системы может способствовать созданию благоприятного налогового климата для субъектов малого предпринимательства. Этой цели служат и введенные в 2015 г. двухгодичные «налого-

вые каникулы» для перешедших на патентную систему налогообложения индивидуальных предпринимателей, впервые зарегистрированных после 25 марта 2015 г., осуществляющих деятельность в производственной, научной и социальной сферах (конкретные виды деятельности установлены Законом г. Москвы).

Для повышения роли региональных и местных налогов в формировании доходной части бюджета г. Москвы предполагается не только развивать имущественное налогообложение, но и более полно использовать возможности механизма торгового сбора. Совершенствование механизма обложения торговым сбором, который представляет собой фиксированный обязательный платеж для организаций торговли, зависящий от площади торгового объекта, вида торговой деятельности и места размещения, был введен в г. Москве 1 июля 2015 г. В качестве основной цели введения торгового сбора было заявлено выравнивание уровня налоговой нагрузки на сопоставимые субъекты бизнеса и формирование условий для добросовестной конкуренции в сфере торговли (см.: <http://findep.mos.ru>).

В 2016 г. предполагается проводить регулярный мониторинг налоговой нагрузки на налогоплательщиков, осуществляющих торговую деятельность, для проведения тщательного анализа данных, касающихся объектов обложения торговым сбором и процесса его администрирования, а также для рассмотрения возможности расширения перечня предоставляемых льгот с учетом обоснованных предложений организаций торговли. Планируемые поступления средств от взимания торгового сбора в 2016 г. составят 8000,0 млн. руб., или 0,6% в общей сумме налоговых доходов, что также свидетельствует о его низком доходном потенциале.

Для выявления дополнительных возможностей существующего налогового потенциала будет продолжен анализ налоговой нагрузки по категориям налогоплательщиков и отраслям экономики г. Москвы. В то же время следует учитывать тот факт, что доля региональных и местных налогов составляет 14,9%. При этом что касается результатов реализации предлагаемого Правительством г. Москвы комплекса мероприятий (без учета дополнительных затрат на налоговое администрирование), то планируемый рост налоговых поступлений составит 15 786,8 млн. руб., что увеличит общий объем налоговых поступлений на 1,1%. Кроме того, стоит более тщательно проанализировать целесообразность применения налоговых льгот, общий размер которых в 2016 г. составит 22 523,8 млн. руб., в том числе по региональным и местным налогам – 22 275,4 млн. руб., из которых на земельный налог приходится самый большой объем – 20 780,6 млн. руб. (что на 6202, 5 млн. руб. выше запланированного объема поступлений в бюджет от данного налога). Сохраняется потенциал увеличения доходной базы г. Москвы за счет повышения уровня собираемости налоговых и неналоговых платежей. Во многом это зависит от качества работы главных администраторов доходов бюджета г. Москвы по снижению задолженности физических и юридических лиц перед региональным бюджетом.

В то же время следует учитывать тот факт, что данные мероприятия ориентированы в основном на сглаживание колебаний доходов бюджета региона, поэтому существует опасность, что их реализация может привести к необходимости донастройки налоговой системы, выбору дифференцированных подходов налогообложения в различных секторах экономики субъекта Российской Федерации.

Рост доходной части бюджета предполагается за счет увеличения объема неналоговых поступлений. В связи с чем в 2016–2018 гг. будет реализован комплекс мер, направленных на мобилизацию дополнительных неналоговых доходов, включающий в себя в том числе следующие мероприятия:

- повышение эффективности использования собственности через регулирование арендных ставок и условий предоставления городского имущества в аренду;
- продажу низкодоходных активов городской собственности в целях минимизации бюджетных расходов по их содержанию.

В части неналоговых доходов бюджета в 2016 г. наибольшая доля приходится на доходы от арендной платы на землю (3,1% общего объема доходов и 29,7% объема неналоговых доходов), а также доходы от размещения временно свободных средств бюджета (2,1% общего объема доходов и 20,1% объема неналоговых доходов). Кроме того, в текущем бюджетном цикле планируется рост поступлений от использования имеющихся в распоряжении объектов недвижимости, в то же время будет происходить уменьшение объема поступлений от продажи материальных и нематериальных активов.

Формирование расходной части бюджета: использование инструментария программно-целевого бюджетирования

Ключевыми приоритетами бюджетных расходов г. Москвы в 2016 г. продолжают оставаться социальные обязательства (53,6%, или свыше 880 млрд. руб.) и бюджет развития (517,8 млрд. руб., или 31,4% расходной части бюджета). На 2016 г. расходы бюджета г. Москвы планируются в общем объеме 1646,6 млрд. руб., на 2017 г. – 1681,02 млрд. руб., на 2018 г. – 1746,49 млрд. руб., в том числе расходы инвестиционного характера за период 2016–2018 гг. составят – 366,41; 382,95 и 404,61 млрд. руб. соответственно.

Функционирование расходного механизма регионального бюджета направлено на обеспечение устойчивости экономики субъекта и достижение стратегических социально-экономических целей его развития. При этом в сочетании с макроэкономическими проблемами и существенными колебаниями рыночной конъюнктуры не теряет актуальности проблема оптимизации и повышения эффективности управления бюджетными расходами (Шаш, Бородин, 2015). Основным инструментом повышения эффективности расходов бюджета г. Москвы стало использование программно-целевого метода управления бюджетными ресурсами, обеспечивающего их концентрацию на приоритетных направлениях (Акиндинова, Кузьминов, Ясин, 2014).

Это связано с тем, что программный бюджет является важнейшим инструментом управления государственными расходами (Tulkoff, Gordon & Dubin, 2010; Afanasiev & Shash, 2014). Практика реализации бюджетных программ в течение нескольких десятилетий убедительно доказывает, что использование программного инструментария позволяет повысить гибкость управления бюджетными ресурсами при достижении стратегических целей экономического развития, способствует минимизации затрат и повышению эффективности предоставления всех видов бюджетных услуг (Norvik, 1989; Shah, 2007). Более того, применение программного формата позволяет сделать процесс формирования бюджета стратегическим и финансово обоснованным, а также рассмотреть различные варианты реализации программ (Шаш, Бородин, 2014).

Город Москва стал первым среди субъектов Российской Федерации, который перешел на программный формат, где начиная с 2012 г. более 90% расходов бюджета ежегодно формируется в рамках городских государственных программ. Основными ориентирами государственных программ, ставших инструментами повышения качества управления государственными финансами, являются развитие социальной сферы и реализация инфраструктурных проектов. Переход на программный бюджет позволил руководству региона расширить практику замещения бюджетных ресурсов инвестициями частных структур. С 2013 г. результаты и объемы финансового обеспечения мероприятий, реализуемых не только за счет бюджета города, но и за счет внебюджетных источников – средств федерального бюджета, внебюджетных фондов и частных инвесторов, интегрированы в государственные программы.

Так, например, в 2014 г. доля внебюджетных источников в финансовом обеспечении государственных программ составила 51,6 %, а в 2015 г. этот показатель вырос до 53,8 %. Увеличение доли внебюджетных источников в финансовом обеспечении позволяет обеспечить целостное развитие экономики города, координировать усилия исполнителей мероприятий, использовать инструменты долевого софинансирования, расширить практику долгосрочных контрактов. Кроме того, при реализации государственных программ активно используются такие инструменты, как контракты жизненного цикла и концессионные соглашения (см.: <http://findep.mos.ru>). Так, например, контракты жизненного цикла нашли применение в процессе осуществления государственных закупок для формирования и замены подвижного состава кольцевой железной дороги и метрополитена (госпрограмма «Развитие транспортной системы до 2020 года»). Концессионные соглашения используются в ходе проведения работ по реконструкции объектов в рамках создания современной инфраструктуры для оказания медицинских услуг (госпрограмма «Развитие здравоохранения города Москвы на 2012–2020 гг.»).

Объем расходов на реализацию государственных программ г. Москвы в 2016–2018 гг. составит более 90% расходной части бюджета субъекта. Долевое соотношение расходной части бюджета города на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг. в разрезе государственных программ представлено в Таблице 2.

Таблица 2

Доля расходов в бюджете г. Москвы на реализацию государственных программ в 2016–2018 гг., %

	Название государственной программы	Доля расходов отдельных государственных программ г. Москвы в общем объеме программных расходов в текущем бюджетном цикле		
		2016 г.	2017 г.	2018 г.
Направление «Новая экономика Москвы»				
1	Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность Москвы	1,7	1,4	1,4
Направление «Мобильный город»				
2	Развитие транспортной системы	22,0	23,3	24,7
Направление «Комфортная городская среда»				
3	Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережение	2,9	3,3	3,3
4	Градостроительная политика	0,9	0,8	0,7
5	Развитие индустрии отдыха и туризма	3,9	3,5	3,2
6	Спорт Москвы	2,8	2,4	1,9
7	Жилище	6,3	6,1	6,1
8	Безопасный город	1,3	1,3	1,3
9	Культура Москвы	2,4	2,4	2,4
Направление «Социальнозащищенный город»				
10	Социальная поддержка жителей г. Москвы	22,6	22,4	22,1
Направление «Здоровый город»				
11	Развитие здравоохранения г. Москвы («Столичное здравоохранение»)	12,5	12,4	12,4
Направление «Образованный город»				
12	Развитие образования г. Москвы («Столичное образование»)	17,2	17,3	17,3
Направление «Открытая Москва»				
13	Информационный город	2,9	2,8	2,6
14	Открытое Правительство	0,6	0,6	0,6

Источник: <http://hub.opengovdata.ru/>

В целях обеспечения контроля за реализацией государственных программ Правительством Москвы осуществляется постоянный мониторинг

их исполнения с использованием информационно-аналитических систем, кроме того, ежегодно производится оценка эффективности государственных программ.

В то же время следует обратить внимание, что, согласно мировой бюджетной практике, одной из самых сложных проблем при разработке и реализации бюджетных программ является построение системы показателей ожидаемых результатов (Afanasiev & Shash, 2014). Специалисты в области программного бюджетирования считают, что на начальном этапе внедрения программного бюджета целесообразно сделать акцент на показатели непосредственных результатов с последующим переходом к большему использованию показателей конечных результатов (Афанасьев, Шаш, 2014).

Анализ целей и показателей, содержащихся в паспортах государственных программ г. Москвы, показал, что они имеют ряд существенных недостатков:

- отсутствие ориентации на инновационное развитие субъекта (так, например, в качестве основных целей подпрограммы «Москва – город для бизнеса и инноваций» (госпрограмма «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность Москвы») установлено «Увеличение конкурентоспособности экономики города Москвы и рост благосостояния населения, в том числе за счет стимулирования комплексного развития промышленных зон как центров притяжения высокотехнологичных компаний и высокооплачиваемых специалистов, создания благоприятных условий для развития научной, инновационной и инжиниринговой деятельности, обеспечения условий самозанятости населения». Достижение этой цели не имеет прямого отношения к развитию инвестиционной привлекательности города для бизнес-структур);
- направленность на оценку качества разработки программных документов, а не на оценку эффективности использования бюджетных ресурсов;
- возможность разной интерпретации показателей, используемых в процедурах оценки эффективности;
- различные варианты расчетов показателей эффективности и механизмов формирования отчетной информации.

Каждый показатель (кроме функций контроля) должен предоставлять информацию о таких параметрах, как качество, стоимость с точки зрения бюджетной эффективности. При анализе промежуточных (и конечных) результатов хода реализации программы необходимо понимать, почему ситуация развивается именно таким образом, и эти данные должны основываться на отчетных значениях показателей эффективности.

По большей части показатели отражают уровень достижения запланированных результатов при определенном объеме бюджетных ресурсов (Gronesk, 2010), при этом не предусматривается порядок корректировки значения уровня показателей в зависимости от изменения объемов финансирования.

В последние годы в системы показателей все более активно вводят понятие «ключевые показатели эффективности» (Manual on Fiscal Transparency;

Shah, 2007). Однако необходимо понимать, что уровень эффективности не прямо, а опосредованно связан с объемами бюджетных расходов. Существует целый ряд экономических показателей, которые могут быть достигнуты при ограниченном объеме бюджетных средств. Что касается государственных программ г. Москвы, то для них характерно постоянное совершенствование методов оценки эффективности и результативности их реализации.

Еще одним важным отличием бюджета, сформированного на основе государственных программ, является то, что использование программно-инструментария основано на принципе оптимизации, в рамках которого реализуется функция распределения, а это предполагает необходимость учета не только достижения целевых стратегических ориентиров, но и ресурсной составляющей бюджетного механизма (Шаш, Бородин, 2015).

Через бюджетный механизм осуществляется процесс перераспределения, эффективность которого отражает результативность всего бюджетного процесса. При этом необходимость достижения стратегических целей развития экономики требует привлечения определенного объема инвестиций, что в рамках перераспределительного эффекта означает привлечение различных источников заимствований.

В случае дефицитного финансирования расходов с привлечением заемных ресурсов (особенно в случае рыночных заимствований) возникает опасность увеличения нагрузки на бюджет, что требует оценки не только эффективности и результативности использования привлеченных ресурсов, но и расходов, обусловливаемых необходимостью обслуживания возникших долговых обязательств (Sutherland & Hoeller, 2012). В то же время оценка эффективности и результативности невозможна без обеспечения связи затрачиваемых ресурсов и результатов деятельности (Ясин, Акиндинова, Яковлев, 2013), что в отношении заемных ресурсов реализуется посредством персонификации заимствований и областей использования заемных средств.

Что касается инвестиционных проектов, осуществляемых при помощи долгового финансирования в составе программ в рамках программно-целевого бюджетирования, то они могут сформировать условия более эффективного использования бюджетных ресурсов посредством персонификации объемов заимствований и сфер их использования. Подобный подход раскрывает условия фактического формирования капитала в государственном секторе.

Механизм управления долговыми обязательствами: обеспечение устойчивости бюджета г. Москвы

Одной из серьезных проблем формирования и исполнения региональных бюджетов остается сбалансированность. Достижение сбалансированности является одним из актуальных направлений деятельности органов государственного управления на всей территории Российской Федерации. Данная задача становится еще более актуальной в условиях

замедления экономического роста страны, характеризующегося уменьшением бюджетных доходов, необходимостью увеличения бюджетных расходов в рамках реализации государственных программ социальной и экономической направленности (Шаш, Бородин, 2015). При этом произошло определенное сокращение потенциальных источников финансирования бюджетов субъектов, что снизило возможности субъектов финансировать образовавшийся дефицит в рамках выполнения существующих бюджетных обязательств.

Кроме того, необходимо обратить внимание, что в рамках современных подходов теории государственных финансов устранение дефицита практически ни в одной стране не является приоритетом бюджетной политики (Gale & Orszag, 2005; Keynes, 1936). Анализ теоретических источников, рассматривающих вопросы управления государственным долгом, позволяет сделать вывод, что нестабильность глобальной экономической ситуации требует большей осторожности в отношении роста долговых обязательств (Anderson Ph., Anderson C. & Velandia-Rubiano, 2010; Siti, Mohd & Podivinsky, 2013), однако начиная с 2008 г. бюджеты всех уровней с завидным постоянством продолжали увеличивать объем расходов, в связи с чем рост бюджетного дефицита стал хронической проблемой для региональных и национальных органов управления в большинстве стран мира.

Первоочередными мерами повышения бюджетной устойчивости наряду с повышением эффективности бюджетных расходов является ограничение роста общего объема расходов бюджета г. Москвы при условии обеспечения реализации действующих расходных обязательств. Речь идет о расходах в рамках реализации инвестиционных проектов и ассигнований на мероприятия по развитию экономики города. Следовательно, принятие новых расходных обязательств должно осуществляться исключительно после проведения оценки их эффективности и исходя из объемов имеющихся финансовых ресурсов, образуемых за счет оптимизации расходов, в том числе отказа от реализации неэффективных мероприятий. При этом в условиях, когда замедление темпов экономического роста не позволяет осуществить все запланированные расходы (в том числе расходы инвестиционного характера) исключительно за счет доходных поступлений, бюджет г. Москвы на очередной бюджетный цикл сформирован с дефицитом (табл. 3).

Таблица 3

Основные параметры бюджета г. Москвы в 2015 г. и текущем бюджетном цикле (2016–2018 гг.), млн. руб.

Бюджетные параметры	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем доходов	1 486 243,8	1 598 875,0	1 647 207,9	1 692 577,8
Объем расходов	1 632 990,3	1 646 759,9	1 681 021,8	1 746 494,2
Профицит / дефицит (–)	– 146 746,5	– 47 884,9	– 33 813,9	– 53 916,4

Источник: <http://hub.opengovdata.ru/>

Как видно из данных Таблицы 3, запланированный дефицит бюджета в текущем бюджетном цикле существенно меньше (в 4,3–2,7 раза), чем аналогичный показатель за 2015 г. Размер дефицита бюджета соответствует ограничениям, установленным п. 2 ст. 92.1 БК РФ. Так, например, отношение дефицита к размеру доходов бюджета в 2016 г. составляет 3,0%, в 2017 г. – 2,1%, 2018 г. – 3,2%. Что касается источников финансирования дефицита бюджета г. Москвы, то они в полной мере соответствуют требованиям, установленным для региональных бюджетов БК РФ (ст. 95). Общий объем предусмотренных источников финансирования дефицита бюджета г. Москвы в целом соответствует прогнозируемому объему дефицита. Более того, планируемый дефицит на 2016 г. предполагается профинансировать по большей части за счет изменения остатков финансовых ресурсов на счетах по учету бюджетных средств в размере 91 788, 5 млн. руб., а также средств от продажи акций и иных форм участия в капитале коммерческих организаций на сумму 1000,0 млн. руб.

Однако за последние несколько лет Москва «накопила» внушительный объем государственного долга. С 2008 по 2009 г. произошел резкий рост суммы государственного долга с 81 474,1 млн. руб. до 190 005,0 млн. руб. В 2010 г. данный показатель составил 233 891,8. В следующем, 2011 г. удалось снизить данный показатель до 175 006,0. В последующие годы происходило плавное снижение размера государственного долга, и только в 2015 г. удалось довести его до докризисных значений (табл. 4).

Таблица 4

Таблица динамика государственного долга г. Москвы, млн.руб.

Виды долговых обязательств	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	01.03.2016
Государственные облигационные займы	145 006,0	149 006,0	111 255,2	86 565,5	86 565,5
Бюджетные кредиты	25 845,0	10 680,3	21 518,1	21 449,1	21 449,1
Коммерческие кредиты	16 373,0	18 302,8	27 815,5	32 815,5	33 770,7
Государственные гарантии	1 150,0	1 150,0	1 150,0	–	–

Источник: <http://hub.opengovdata.ru>

Что касается бюджетных кредитов, то за период с 2008 по 2009 г. их объем вырос почти в 4 раза – с 4538,3 млн. до 14 533,7 млн. руб., при этом самый большой их объем приходится на 2011 г. – 40 728,5 млн. руб. К концу 2016 г. объем государственного долга г. Москвы составит 101 852,4 млн. руб., к концу 2017 г. – 75 796,6 млн. руб., к концу 2018 г. – 71 499,1 млн. руб. Согласно графику погашения, в текущем (2016) году предстоит погасить 79,9 млрд. руб., в 2017 г. – 26,1, в 2018 г. – 4,4 млрд. руб.

Опираясь на мировой опыт, руководство региона последовательно проводит взвешенную и консервативную политику управления государственным долгом, основанную на анализе бюджетного потенциала и определении потребностей в привлечении внешних заимствований, анализе ситуации на финансовом рынке и динамики спроса на долговые инструменты российских

эмитентов. Начиная с 2011 г. финансовые власти субъекта реализовывали мероприятия, направленные на сокращение государственного долга, в результате чего за период с 1 января 2011 г. по 1 июля 2015 г. объем государственного долга г. Москвы уменьшился на 161,2 млрд. руб. (на 53,8%) и составил 138,1 млрд. руб., или 9,3% от общего объема бюджетных доходов, полученных в течение 2014 г. Данный показатель в 10,8 раз меньше предельного значения, установленного бюджетным законодательством Российской Федерации, что свидетельствует об эффективности долговой политики субъекта.

Проведенный анализ показал, что доля рыночных видов заимствований составляет 84,5%, при этом структура государственного долга г. Москвы является сбалансированной. В отношении профиля государственного долга можно заключить, что он пропорционально распределен без пиковых нагрузок на период до 2034 г., в то время как объем его погашения не превышает 4,3% от планируемого размера расходной части бюджета соответствующего финансового года. Реализация данного плана позволит к концу 2018 г. существенно сократить сумму государственного долга г. Москвы, прогнозируемый объем которого не будет превышать 4,2% от общего размера доходов бюджета (без учета безвозмездных поступлений). Так, например, уже в октябре 2016 г. планируется полностью погасить государственный внешний долг г. Москвы в сумме 407 млн. евро, что исключит риски непредвиденного увеличения платежей по государственному долгу г. Москвы, связанного с падением курса рубля.

Для погашения ранее принятых долговых обязательств планируется привлечение новых заимствований в течение 2016 г. Для этого была разработана Программа государственных внутренних заимствований г. Москвы, реализация которой предполагает выпуск облигационного займа со следующими параметрами: объем выпуска – 40 млрд. руб., срок погашения – 3–5 лет, размер купонного дохода – 7,25–7,50% на весь период обращения облигаций. Установленная постоянная ставка купонного дохода исключает риски увеличения расходов бюджета на обслуживание государственного долга в случае неблагоприятного изменения ситуации на финансовом рынке. Размещение облигаций ОГО(В)З Москвы будет происходить на организованных торгах путем проведения аукциона, обеспечивающего максимальную открытость, участие широкого круга инвесторов, установление цены на справедливом уровне, отражающем объективное соотношение спроса и предложения. Такой порядок обеспечит оптимальную цену заимствований, минимизацию рисков, связанных с обслуживанием долговых обязательств, и равномерное распределение долговой нагрузки по объемам и срокам погашения.

Оценка программы государственных внутренних и внешних заимствований и программы госгарантий показала, что они в полной мере соответствуют требованиям бюджетного законодательства, поскольку в течение текущего бюджетного цикла не предусматривается осуществлять внешние заимствования, что позволит исключить валютные риски и обеспечить долговую устойчивость субъекта Федерации. Все показатели в части государственного долга в полной мере соответствуют установленным статьями 106 и 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации ограничениям в части предельного размера

привлечения заемных источников финансирования бюджетного дефицита и предельного общего объема государственного долга.

Анализ эффективности управления бюджетом г. Москвы показал, что, несмотря на противоречивость стратегических целей (бюджет развития и социальная направленность) и негативные тенденции в экономике региона и страны в целом, в основу формирования бюджета 2016–2018 гг. были положены принципы, последовательная реализация которых позволит обеспечить устойчивое функционирование бюджетного механизма.

В качестве одной из сильных сторон бюджета г. Москвы следует отметить сохранение среднесрочного горизонта бюджетного планирования (трехлетний формат бюджета), в отличие от федерального бюджета, при разработке которого произошел «отход» на годовой формат. Однако в текущем бюджетном цикле отложено вступление в действие поправки к Закону «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», предписывающей необходимость разработки долгосрочного бюджетного прогноза, который должен быть положен в основу формирования бюджета города Москвы.

Что касается структуры доходной части бюджета, то в ней по-прежнему преобладают «эластичные» налоги, поступления от которых составляют 83,2% в общем объеме налоговых доходов. При этом, несмотря на то что Правительство Москвы предпринимает ряд конкретных шагов по развитию и укреплению доходного потенциала, продолжает оставаться на достаточно низком уровне объем поступлений от региональных налогов (14,8%), в том числе и доля имущественных налогов, обладающих наибольшей стабильностью и независимостью от изменения глобальных и локальных финансово-экономических условий, которая составляет всего 7,6%. Это свидетельствует о невысокой эффективности проводимых мероприятий.

Еще одной положительной стороной бюджета г. Москвы является намерение властей активизировать инвестиционное развитие субъекта. Однако вызывает большие сомнения реалистичность и эффективность мер, которые предполагается осуществить в рамках реализации Закона «Об инвестиционной политике города Москвы и государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности», поскольку в текущем (2016) году в условиях общего замедления инвестиционной активности ожидается снижение объема инвестиций в экономику региона на 5,3%.

При рассмотрении бюджетной практики Москвы в течение нескольких предыдущих бюджетных циклов следует положительно оценить последовательное применение инструментария программно-целевого бюджетирования при формировании расходной части бюджета, который содержит более 90% программных расходов. В то же время анализ содержащихся в паспортах государственных программ города показателей позволил понять, что они имеют ряд существенных недостатков, таких как: отсутствие ориентации на инновационное развитие; направленность на оценку качества разработки программных документов, а не на оценку эффективности использования бюджетных ресурсов; возможность разной интерпретации показателей, используемых в процедурах оценки эф-

фективности; вариативность расчетов показателей эффективности и механизмов формирования отчетной информации.

Несомненным преимуществом программного бюджета г. Москвы является последовательное расширение практики замещения бюджетных ресурсов частными инвестициями. Так, в предыдущие годы доля внебюджетных источников в финансовом обеспечении государственных программ достигла 54%, в текущем бюджетном цикле предполагается как минимум сохранить достигнутые значения данного показателя. Наибольшее применение в бюджетной практике Москвы нашли такие инструменты долевого финансирования, как контракты жизненного цикла и концессионные соглашения.

В отношении механизма управления долговыми обязательствами следует отметить, что руководство региона проводит взвешенную долговую политику. Ее реализация позволит к концу 2018 г. существенно сократить размер государственного долга, который будет находиться в пределах 4% от общего размера доходов, и тем самым в полной мере обеспечить долговую устойчивость г. Москвы.

Однако по результатам анализа можно сделать вывод, что необходимость обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы г. Москвы требует продолжения усилий по повышению эффективности бюджетного управления. В связи с этим в условиях потенциального снижения бюджетных доходов в следующие бюджетные циклы целесообразно сконцентрироваться на оптимизации расходной части, в том числе определении приоритетных направлений бюджетных расходов, повышении эффективности государственных закупок.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акиндинова Н.В., Кузьминов Я.И., Ясин Я.Г. Российская экономика на повороте // Вопросы экономики. 2014. № 6. С. 4–17.
2. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 48–64.
3. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
4. Кудрин А., Гурвич Е. Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2015. № 12. С. 4.

5. Кудрин А.Л. Федеральный бюджет – важнейший инструмент реализации государственной политики // *Финансы*. 2013. № 1. С. 3–7.
6. Шаш Н.Н., Бородин А.И. Дисбалансы развития и бюджетные риски российских регионов // *Экономист*. 2015. № 10. С. 69–77.
7. Шаш Н.Н., Бородин А.И. Стратегическое планирование в бюджетном процессе в турбулентной экономике // *Общество и экономика*. 2014. № 12. С. 11–23.
8. Ясин Я.Г., Акиндинова Н.В., Якобсон Л.И., Яковлев А.А. Состоится ли новая модель экономического роста в России? // *Вопросы экономики*. 2013. № 5. С. 4–39.
9. Afanasiev M.P., Shash N.N. (2014). The Introduction of Program Budgeting in Russia: 20 years of experience with Russian Budgetary Reforms. *Public Administration Issues*. 2014. Special Edition. No 5. P. 112–129.
10. Anderson Ph., Anderson C.S., Velandia-Rubiano A. Public Debt Management in Emerging Market Economies: Has This Time Been Different? / *World Bank Policy Research Working Paper*. 2010. No WPS 5399. P. 25.
11. Fabian C., Jonson J., Kavanagh Sh. The challenges and Promise of the Program Budgeting // *Government Finance Review*. 2013. No 3. P. 34–41.
12. Gale W., Orszag P. The Economic Effects of Long-term Fiscal Discipline // *Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper*. 2003. No 8. P. 1–30.
13. Groneck M. A golden rule of public finance or a fixed deficit regime?: Growth and welfare effects of budget rules // *Economic Modelling*. 2010. Vol. 27. No 2. P. 523–534.
14. Keynes J. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. L.: Macmillan Cambridge University Press, 1936.
15. *Manual on Fiscal Transparency*. International Monetary Fund.
16. Norvik D. *Current Practice in Program Budgeting*. Taylor&Francis Group. 2006.
17. Norvik D. *Program Budgeting, Program Analysis and the Federal Budget*. Harvard University Press. London, 1989.
18. *Public Expenditure Management Handbook*. World Bank. Washington, D.C. World Bank, 2014.
19. Shah A. *Local Budgeting*. Washington, D.C., 2007.
20. Siti N., Mohd D., Podivinsky J. Revisiting the role of external debt in economic growth of developing countries // *Journal of Business Economics and Management*, 2013. P. 968–993.
21. Sutherland D., Hoeller P. Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics // *OECD Economics Department WP*. 2012. No 1006. P. 1–35.
22. Tulkoff M.L., Gordon C.V., Dubin R.D. *Planning, Programming and Budgeting System*. Institute for Defense Analysis. Alexandria, Virginia, 2010.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Рассматриваемые и планируемые к реализации в ближайшие годы мероприятия уже определены основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2016–2018 гг., основными направлениями налоговой политики, утвержденными за предыдущие годы, а также утвержденным Планом обеспечения устойчивого развития и социальной стабильности г. Москвы.
- ² В результате внесения в Закон г. Москвы от 31 октября 2012 г. N 53 «О патентной системе налогообложения» изменений, установивших дифференцированный размер налога в зависимости от площади сдаваемого жилья, от территориального расположения объекта торговли или объекта общественного питания, грузоподъемности и количества посадочных мест транспортного средства, наблюдается существенное увеличение количества выданных патентов. Это свидетельствует о высоком налоговом потенциале патентной системы.
- ³ В последующие годы текущего бюджетного цикла – в 2017 и 2018 гг. – запланированная сумма налоговых поступлений от применения патентной системы составит 1500,0 млн. руб. ежегодно.

MOSCOW BUDGET AND GROWTH OF PUBLIC FINANCES EFFICIENCY

Afanasiev Mstislav P.

Doctor of Economics; Head of Public Finance Department, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20, Myasnitskaya St., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: mstafan@hse.ru

Shash Natalya N.

Doctor of Economics, Professor of the Department «Economics and Finance» St. Petersburg branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation.
Address: Financial University under the Government of the Russian Federation,
15/17 S'yezzhinskaya St., 197198 St. Petersburg, Russian Federation.
E-mail: nat_vshu@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the city budget of Moscow for 2016 and the planning period of 2017–2018. On the basis of the analysis of effective management of the city budget of Moscow, it is shown that, despite the discrepancy of strategic objectives (the budget of development and social orientation) and negative tendencies in the economy of the region and the country in general, principles, whose consecutive realization will allow to provide steady functioning of the regional budgetary mechanism, have been put into the basis of 2016–2018 budget formation. It is noted that one of the strengths of the city budget of Moscow is preservation of the medium-term

horizon of budget planning within whose development the preparation of a long-term budgetary forecast is supposed in the perspective. A package of measures, aimed at the development of the region's profit potential and the increase of effective management of the budgetary income, as well as the directions of tax and investment policy development in Moscow have been considered. At the same time it is noted that a rather low level of the volume of receipts from regional taxes, it especially relates to the share of property taxes that possess the greatest stability and independence from the change of global and local financial and economic conditions, causes concerns. The consecutive use of program and target budgeting instruments when forming the account part of the budget of Moscow is assessed positively, at the same time it is noted that the purposes and indicators of the realized state programs have a number of essential shortcomings. The article presents positive experience of the region regarding the replacement of budgetary resources with private investments on the basis of expanded use of participation financing instruments in the budgetary practice such as life cycle contracts and concession agreements. The mechanism of debt obligations management and the main directions of the subject's debt policy are analyzed. The conclusion is drawn that as current trends of the development of public finances cause the need to increase effective management of budgetary resources, the growth of public finances efficiency is impossible until program and target budgeting technology is consecutively applied on the basis of strategic management of the budget income and expenditures.

Keywords: local budget; income and expenses of the local budget; medium-term budget planning, tools of program and target budgeting; efficiency of public finances; mechanism of management of debt obligations.

Citation: Afanasiev, M.P. & Shash, N.N. (2016). Upravlenie byudzhetom sub'ekta Rossiyskoy Federatsii: analiz byudzhetna g. Moskvyy na 2016 g. i planovyyi period 2017–2018 gg. [Moscow Budget and Growth of Public Finances Efficiency]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 72–95 (in Russian).

REFERENCES

1. Afanasiev, M.P. & Shash, N.N. (2014 a). The Introduction of Program Budgeting in Russia: 20 Years of Experience with Russian Budgetary Reforms. *Public Administration Issues*, Special Issue, n. 5, pp. 112–129 (in English).
2. Afanasiev, M.P. & Shash, N.N. (2014 b). Rossiyskie byudzhetye reformy: ot programm sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya do gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii [Russian Budgetary Reforms: from Programs of Social and Economic Development to State Programs of the Russian Federation]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 48–64 (in Russian).
3. Akindinova, N.V., Kuzminov, Ya.I. & Yasin Ya.G. (2014). Rossiyskaya ekonomika na povorote [Russian Economy is at the Turn]. *Voprosy ekonomiki*, n. 6, pp. 4–17.
4. Anderson, Ph., Anderson, C.S. & Velandia-Rubiano, A. (2010). Public Debt Management in Emerging Market Economies: Has This Time Been Different? *World Bank Policy Research Working Paper. No. WPS 5399*, p. 25.
5. Fabian, C., Jonson, J. & Kavanagh Sh. (2013). The Challenges and Promise of the Program Budgeting. *Government Finance Review*, n. 3, pp. 34–41.
6. Gale, W. & Orszag, P. (2003). The Economic Effects of Long-term Fiscal Discipline. *Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper*, n. 8, pp. 1–30.

7. Groneck, M. (2010). A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime?: Growth and Welfare Effects of Budget Rules. *Economic Modelling*, vol. 27, n. 2, pp. 523–534.
8. Keynes, J. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan Cambridge University Press.
9. Klimenko, A.V. (2014). Desyatiletie administrativnoy reformy: rezultaty i novye vyzovy [The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 8–51.
10. Kudrin, A. & Gurvich, E. (2015). Novaya model' rosta dlya rossiyskoy ekonomiki [The New Growth Model for the Russian Economy]. *Voprosy ekonomiki*, n. 12, pp. 4.
11. Kudrin, A.L. (2013). Federalnyi byudzhnet – vazhneyshiy instrument realizatsii gosudarstvennoy politiki [Federal Budget – The Most Important Instrument of State Policy Realization]. *Finansy*, n. 1, pp. 3–7.
12. *Manual on Fiscal Transparency*. International Monetary Fund.
13. Norvik, D. (1989). *Program Budgeting, Program Analysis and the Federal Budget*. London: Harvard University Press.
14. Norvik, D. (2006). *Current Practice in Program Budgeting*. Taylor&Francis Group.
15. Shah, A. (2007). *Local Budgeting*. Washington, D.C.
16. Shash, N.N. & Borodin, A.I. (2014). Strategicheskoe planirovanie v byudzhetnom protsesse v turbulentnoy ekonomike [Strategic Planning in the Budget Process in a Turbulent Economy]. *Obshchestvo i ekonomika*, n. 12, pp. 11–23.
17. Shash, N.N. & Borodin, A.I. (2015). Disbalansy razvitiya i byudzhetye riski rossiyskikh regionov [The Imbalances and Fiscal Risks of Russian Regions]. *Economist*, n. 10, pp. 69–77.
18. Siti, N., Mohd, D. & Podivinsky, J. (2013). Revisiting the Role of External Debt in Economic Growth of Developing Countries. *Journal of Business Economics and Management*, pp. 968–993.
19. Sutherland, D. & Hoeller, P. (2012). Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics. *OECD Economics Department WP*, n. 1006, pp. 1–35.
20. Tulkoff, M.L., Gordon, C.V. & Dubin, R.D. (2010). *Planning, Programming and Budgeting System*. Alexandria, Virginia: Institute for Defense Analysis.
21. World Bank (2014). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, D.C.: World Bank.
22. Yasin, Ya.G., Akindinova, N.V., Yakobson, L.I. & Yakovlev, A.A. (2013). Sostoitsya li novaya model' ekonomicheskogo rosta v Rossii? [Will a New Economic Growth Model Take Place in Russia?]. *Voprosy ekonomiki*, n. 5, pp. 4–39.