Кусмарцева Виктория Сергеевна. Финансовое обеспечение долгосрочных целевых программ в России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кусмарцева Виктория Сергеевна; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Саратов, 2010.- 179 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1287

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Финансовое обеспечение долгосрочных целевых программ в сис теме бюджетных отношений 13

1.1. Основы программно-целевого бюджетирования 13

1.2. Долгосрочные целевые программы как форма программно-целевого бюджетирования и финансовый инструмент реализации приоритетов социально-экономического развития страны 29

1.3. Содержание системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ 43

ГЛАВА 2. Финансовый механизм реализации долгосрочных целевых программ 54

2.1. Содержание финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ и его элементы 54

2.2. Результативность и эффективность реализации долгосрочных целевых программ 80

ГЛАВА 3. Совершенствование системы финансового обеспечения долго срочных целевых программ 105

3.1. Финансирование долгосрочных целевых программ на основе государственного задания 105

3.2. Дополнительные источники финансирования долгосрочных целевых программ 116

3.3. Направления совершенствования финансирования долгосрочных целевых программ 135

Заключение 152

Список использованной литературы 166

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Одной из важнейших проблем финансового обеспечения выполнения публично-правовыми образованиями России своих функций является отсутствие эффективной системы государственных (муниципальных) расходов и результативного использования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов. Бюджетное финансирование продолжает оставаться преимущественно сметным. Поэтому проводимая в последние годы в России широкомасштабная бюджетная реформа нацелена, прежде всего, на повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, оптимизацию управления бюджетными средствами, создание условий для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами и ориентации их на достижение общественных приоритетов. Для решения поставленных задач в рамках совершенствования бюджетного сектора предполагается перейти и уже начался переход от сметного (постатейного) метода финансирования к более прогрессивному методу — программно-целевому бюджетированию.

Необходимость решения стратегической задачи перехода российской экономики с экспортно-сырьевого к новому инновационному и социально ориентированному типу является основным фактором, определяющим основные приоритеты развития экономики и социальной сферы в России. К таковым в настоящее время относятся: улучшение качества жизни населения, внедрение инноваций, ускоренное развитие науки, технологий и высокотехнологических производств, повышение эффективности отраслей экономики, модернизация базовых промышленных производств и сельского хозяйства, развитие инфраструктуры.

Программно-целевое бюджетирование (планирование и финансирование) как способ финансового обеспечения реализации важнейших экономических и социальных функций государства осуществляется в соответствии с утвержденными целевыми программами, на федеральном уровне - в форме федеральных целевых программ, федеральной адресной целевой программы,

приоритетных национальных проектов. Последние можно считать промежуточным этапом к долгосрочному, результативному и эффективному финансовому обеспечению приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы на основе долгосрочных целевых программ.

Долгосрочные целевые программы являются новшеством для российской бюджетной практики - первые шаги в этом направлении были предприняты в 2008 и 2009 годах. В этой связи в настоящее время высветился ряд проблем, связанных с финансовым обеспечением этих программ, в том числе в области их финансирования, изыскания дополнительных источников финансовых ресурсов, а также определения результативности и эффективности использования последних.

Таким образом, все вышеизложенное свидетельствует об актуальности темы исследования и необходимости системного, детального и последовательного анализа теоретических аспектов и разработки адекватных механизмов финансового обеспечения долгосрочных целевых программ.

**Степень разработанности темы диссертационного исследования.**На современном этапе теоретическим и практическим проблемам внедрения программно-целевого бюджетирования в специальной литературе уделяется достаточно большое внимание. В отечественной и зарубежной экономической науке сформировались различные направления исследований, затрагивающие вопросы финансового обеспечения приоритетных направлений социально-экономической политики государства.

Над проблемами управления финансами в различных отраслях экономики и социальной сферы работают такие российские экономисты, как СВ. Барулин, О.В. Врублевская, Ю.А. Данилевский, Е.А. Ермакова, СБ. Ефимова, А.Ю. Казак, Е.А. Каменева, Н.П. Молчанова, А.А. Новикова, Г.Б. Поляк, М.П. Придачук, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Т.А. Салтанова, В.И. Самаруха, Е.Н. Синева, Е.А. Черныш и др. Среди представителей зарубежной экономической школы, занимающихся в разное время исследованиями финансов во взаимосвязи с социально-экономической политикой, можно выде-

лить А. Вагнера, К. Вейса, Дж. Винна, Д. Волкера, Х.Ф. Герсдорфа, Е. Минина, М. Пэттона, М. Рашида, М. Скривена, А. Смита, Дж.Стиглица, Л. Томпсона, Г. Хатри, Л. Эрхарда и др. Из числа российских и зарубежных исследований, посвященных внедрению программно-целевого бюджетирования, как подхода к управлению социально-экономическим развитием государства, можно выделить работы М.П. Афанасьева, М.Ю. Гараджа, A.M. Лаврова, К.Х. Третнера, Л.И. Якобсона и др. Непосредственно вопросами финансирования в России долгосрочных целевых программ занимаются такие специалисты как А.И. Гончаров, М.С. Деревянко, И.И. Калина, А.Б. Коган, Н.П. Кошман, С.Н. Лобанов.

Несмотря на наличие работ, посвященных проблемам внедрения программно-целевого бюджетирования, исследование именно долгосрочных целевых программ, как формы данного метода бюджетирования и самостоятельного объекта исследования является редким для российской науки явлением, особенно в области финансового обеспечения. На сегодняшний день отсутствует целостная методология финансового обеспечения долгосрочных целевых программ, назрела необходимость изыскания дополнительных источников финансовых ресурсов для финансирования таких программ, особенно в кризисный период, совершенствования форм, методов и инструментов финансирования долгосрочных целевых программ, а также разработки методики оценки результативности и эффективности реализации последних, на основе которой можно было бы на деле перейти к порядку бюджетного финансирования по запланированным результатам и эффекту.

Таким образом, проблема финансового обеспечения долгосрочных целевых программ является недостаточно разработанной. Многочисленные вопросы их финансового обеспечения остаются сегодня дискуссионными. Финансовый кризис потребовал пересмотра традиционных подходов к формированию источников финансирования долгосрочных целевых программ и повышению зависимости объемов финансирования от результативности и эф-

фективности их реализации. Все изложенное и определило выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

**Целью диссертационного исследования**является разработка эффективной, адаптированной к современным условиям системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ как формы программно-целевого бюджетирования в России на основе развития теоретической базы и методологических подходов, разработки механизмов и практических рекомендаций в области финансового обеспечения долгосрочных целевых программ.

Для достижения поставленной цели исследования были определены следующие **задачи:**

раскрыть теоретические основы программно-целевого бюджетирования;

рассмотреть долгосрочные целевые программы как форму программно-целевого бюджетирования и финансовый инструмент реализации приоритетов социально-экономического развития страны;

раскрыть содержание системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ;

рассмотреть финансовый механизм реализации долгосрочных целевых программ;

проанализировать результативность и эффективность реализации долгосрочных целевых программ;

предложить вариант финансирования долгосрочных целевых программ на основе государственного задания

выявить дополнительные источники финансовых ресурсов, необходимые для реализации долгосрочных целевых программ;

определить направления совершенствования финансирования долгосрочных целевых программ.

**Предметом исследования**является совокупность денежных отношений, возникающих в процессе программно-целевого бюджетирования и фи-

нансового обеспечения (аккумулирования доходных источников и финансирования) долгосрочных целевых программ в России.

**Объектом исследования**выступают действующая в России система программно-целевого бюджетирования и финансового обеспечения долгосрочных целевых программ, а также деятельность органов государственной власти по обеспечению финансовыми ресурсами и финансированию программных мероприятий.

**Методологической основой**диссертационной работы послужили научные труды отечественных и зарубежных экономистов по общей теории финансов, фундаментальные и прикладные исследования по проблемам финансового обеспечения приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы, а также методы системного анализа и синтеза, научной абстракции, индукции и дедукции, группировок, сравнений и оценок.

**Информационную базу**исследования составили законодательные и нормативные акты РФ, Министерства финансов РФ, отраслевых министерств и ведомств РФ и других федеральных органов власти, а также статистические и аналитические материалы Министерства экономического развития РФ, Счетной палаты РФ, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и других российских ведомств. Кроме того, в работе использовались материалы ряда информационно-аналитических агентств, сведения из экономических научных изданий, материалы научных и практических конференций, данные периодической печати, сети Интернет, а также авторские расчеты.

**Наиболее важные научные результаты**диссертационного исследования заключаются в следующем:

- дано авторское определение долгосрочных целевых программ как системы взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям и срокам мероприятий органов власти публично-правовых образований, нацеленных на реализацию приоритетных общенациональных (региональных, муниципальных) интересов страны (ее соответствующих территорий) в области развития экономики

на инновационной основе, человеческого потенциала и обеспечения социальной стабильности в долгосрочной перспективе; определены виды и характерные признаки долгосрочных целевых программ, а также их роль и место в системе бюджетных отношений как формы реализации программно-целевого бюджетирования;

раскрыто содержание понятия финансового обеспечения долгосрочных целевых программ как двустороннего процесса, включающего в себя деятельность по формированию необходимых финансовых ресурсов и процесс непосредственного финансирования программных мероприятий, направленных на реализацию приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы; предложены принципы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ (принцип полноты и достаточности финансовых ресурсов, принцип непрерывности и своевременности финансирования, принцип результативности финансирования, принцип эффективности финансирования, принцип прозрачности и открытости);

введено понятие, раскрыты содержание и структура финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ как совокупности элементов (финансовое планирование, финансирование и финансовый контроль), форм, методов и инструментов формирования и использования финансовых ресурсов, обеспечивающих достижение целей и задач программных мероприятий; предложена в разрезе форм, методов и инструментов структурная схема (модель) финансирования долгосрочных целевых программ, включающая (дополнительно к бюджетному финансированию) софи-нансирование на условиях государственно-частного партнерства;

разграничены понятия результативности, экономности и эффективности использования финансовых ресурсов, а также разработан комплексный механизм оценки результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ, включающий в себя: систему формализованных основных и уточняющих критериев и показателей результативности и эффективности; авторскую методику оценки результативности и эффективности

реализации долгосрочных целевых программ; алгоритм принятия решений о финансировании долгосрочных целевых программ в зависимости от достигнутых результативности и эффективности их реализации;

предложены методические подходы к переходу на финансирование долгосрочных целевых программ на основе государственного задания на оказание государственных услуг, основанные на обеспечении взаимосвязи с предложенными показателями результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ, а также на порядке отдельного (в составе ведомственной структуры расходов бюджета) формирования, учета и контроля исполнения государственного задания на оказание государственных услуг, предусмотренных конкретной долгосрочной целевой программой;

предложены пути и способы привлечения дополнительных источников финансирования долгосрочных целевых программ, в частности: разработаны рекомендации по созданию благоприятных условий для формирования эндаумент-фондов (фондов целевого капитала); определены пути привлечения средств частного бизнеса, аккумулируемых и используемых на условиях государственно-частного партнерства в форме концессионного соглашения;

предложен комплекс мер по совершенствованию организации и страховых механизмов финансового обеспечения реализации долгосрочных целевых программ, предполагающих, в частности: размещение государственного (муниципального) заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд путем проведения аукциона в электронной форме; совершенствование механизма страхования ответственности по государственному контракту и введение гарантийного срока выполненных работ; расширение перечня объектов агрострахования (на животных, движимое и недвижимое имущество) и создание для этих целей специализированной государственной компании агрострахования.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.**

Теоретическая значимость диссертационной работы заключается в расширении понятийного аппарата программно-целевого бюджетирования в части исследования содержания долгосрочных целевых программ, системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ и понятий результативности, экономности и эффективности использования государственных финансовых ресурсов. Теоретические положения и методологические подходы, разработанные в диссертации, легли в основу практических рекомендаций и методик.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в том, что результаты исследования, относящиеся к мерам по совершенствованию методического аппарата системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ в России (методика оценки результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ и регулирование на ее основе объемов финансирования, методические подходы к финансированию долгосрочных целевых программ на основе государственного задания на оказание государственных услуг, рекомендации по размещению государственного заказа путем проведения аукциона в электронной форме, введению гарантийного срока выполненных работ и др.) могут быть использованы органами законодательной и исполнительной власти, обеспечивающих разработку, финансовое обеспечение и реализацию долгосрочных целевых программ (Министерством финансов РФ, Министерством экономического развития РФ, отраслевыми министерствами и ведомствами и другими органами власти публично-правовых образований).

**Апробация результатов исследования.**Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международной научно-практической конференции «Социально-экономическое развитие современного общества в условиях реформ» (Саратов, 2007), на межвузовской научно-практической конференции «Реализация финансовой, банковской и тамо-

женной политики: современные проблемы экономики и права» (Саратов, 2008), на всероссийской научно-практической конференции «Развитие финансовой системы страны» (Ижевск, 2008), на региональной научно-практической конференции молодых ученых «Экономический кризис в России в начале XXI века: проблемы и пути преодоления» (Саратов, 2009), на международной научно-практической конференции «Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса» (Саратов, 2009), на I Международной научно-практической конференции «Тенденции развития финансов: теория и практика» (Пенза, 2009).

Отдельные практические результаты исследования используются Министерством финансов Саратовской области при разработке региональных долгосрочных целевых программ, что подтверждается справкой о внедрении. Кроме того, результаты диссертационной работы используются в учебном процессе в Саратовском государственном социально-экономическом университете, что также подтверждено справкой о внедрении.

По теме диссертационного исследования опубликовано 12 работ, общим объемом 7,7 п.л.; из них 3 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК (в объеме 1,5 п.л.).

**Структура и объем работы.**Работа имеет следующую структуру, определенную логикой исследования и совокупностью решаемых в нем задач:

Введение

## Основы программно-целевого бюджетирования

Одной из причин бюджетного реформирования в Российской Федерации стало отсутствие эффективной системы государственных расходов и рационального использования государственных финансовых ресурсов. Поэтому проводимая в последние годы в России широкомасштабная бюджетная реформа нацелена, прежде всего, на повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, оптимизацию управления бюджетными средствами, создание условий для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами и ориентации их на достижение общественных приоритетов.

Для решения поставленных задач в рамках совершенствования бюджетного сектора предполагается перейти от сметного (постатейного) метода бюджетирования к более прогрессивному методу — бюджетированию, ориентированному на результат (БОР).

БОР является достаточно распространенным в странах с развитой рыночной экономикой и имеет длительную историю развития. Во второй половине прошлого века в разных странах мира были опробованы различные методы и подходы, направленные на превращение бюджета в эффективный инструмент достижения целей государственной политики, повышения качества управления общественными финансами и достижения значимых для общества результатов. Среди наиболее известных инициатив можно отметить бюджетирование с нуля, программно-целевое бюджетирование и проч.

Так, на протяжении последних нескольких десятилетий БОР внедряется и с успехом используется в таких странах как США (более пятидесяти лет), Великобритания (с 1988 г.), Австралия (более 20 лет), Новая Зеландия (с 1989 г.), Канада (с 1995 г.), Швеция (с середины 1990-х гг.), Норвегия (с 1999 г.), а также в развивающихся странах (Таиланд, Турция, Новая Гвинея) и в государствах с переходной экономикой, включая страны Балтии и СНГ. Несмотря на трудности, связанные с внедрением данного метода, эти страны последовательно внедряли технологии БОР, одновременно развивая и совершенствуя их.

Мировой опыт внедрения БОР показывает, что процесс перехода к данному методу не всегда проходит гладко. Тем не менее, количество стран, использующих БОР, постоянно увеличивается, поскольку преимущества этого метода в несколько раз превышает издержки.

Что касается российской практики, то первые попытки использовать БОР имели место еще в 20-30 годы XX века, а также в последующие годы существования СССР. Поэтому, как полагает Г.Б. Поляк, некорректным является утверждение некоторых экономистов о том, что БОР является зарубежным изобретением1. Так, после Второй мировой войны западные экономисты стали использовать опыт СССР по централизованному управлению национальной экономикой и, в частности, опыт государственного целевого планирования, в том числе финансового. В европейских странах были созданы министерства (ведомства), ведавшие государственным планированием. Позже и американские экономисты предложили правительству создать такое ведомство в США. Во многих странах при правительствах были созданы структуры, координирующие работу отраслевых ведомств по планированию мероприятий, требующих государственного финансирования и оценивающих экономическую и социальную эффективность бюджетных расходов.

## Содержание финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ и его элементы

В современной экономической литературе под финансовым механизмом понимается совокупность форм организации финансовых отношений, методов (способов) формирования и использования финансовых ресурсов, применяемых обществом в целях создания благоприятных условий для экономического и социального развития общества28. В соответствии со структурой финансовой системы финансовый механизм подразделяется на бюджетный механизм, страховой механизм, финансовый механизм предприятий (организаций, учреждений) и т.д. При этом необходимо отметить, что в настоящее время существуют различные точки зрения на структуру финансового механизма, методы организации финансовых отношений, а также на используемые формы и инструменты. Структура финансового механизма достаточно сложна, поскольку включает различные элементы, соответствующие многочисленным финансовым отношениям. Все элементы финансового механизма являются взаимосвязанными и взаимозависимыми, поскольку составляют части единого целого. При этом каждый из элементов функционирует относительно самостоятельно, что вызывает необходимость постоянного согласования всех составляющих финансового механизма.

В рамках настоящего диссертационного исследования научный интерес представляет рассмотрение финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что финансовый механизм реализации долгосрочных целевых программ представляет собой совокупность элементов (финансовое планирование, финансирование и финансовый контроль), форм, методов и инструментов формирования и использования финансовых ресурсов, обеспечивающих достижение целей и задач программных мероприятий. При этом основными элементами финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ являются: финансовое планирование, финансирование и финансовый контроль. Рассмотрим основные элементы финансового механизма реализации долгосрочных национальных программ более детально.

В общем виде финансовое планирование представляет собой совокупность мероприятий, проводимых государством и хозяйствующими субъектами по планомерному формированию и использованию финансовых ресурсов в соответствии с целями и задачами, поставленными в прогнозах социально-экономического развития государства и бизнес-планах хозяйствующих субъектов. Посредством финансового планирования конкретизируются намеченные прогнозы, определяются конкретные пути, показатели, взаимосвязанные задачи, последовательность их реализации, а также методы, содействующие достижению выбранной цели.

Одним из основных видов финансового планирования является стратегическое финансовое планирование, которое определяет основные направления социально-экономического развития государства и ориентированно на долгосрочную перспективу. Суть его состоит в выборе главных приоритетов развития, ведущую роль в реализации которых возлагает на себя государство. Результатом деятельности по стратегическому финансовому планированию являются концепции развития и совершенствования отраслей народного хозяйства или звеньев финансовой системы. Поскольку реализация приоритетов долгосрочных целевых программ в России предполагает долгосрочную перспективу, следовательно, финансовое планирование таких программ можно назвать стратегическим.

## Финансирование долгосрочных целевых программ на основе государственного задания

С 2009 г. при составлении проектов бюджетов на 2010 г. и плановый период 2011 и 2012 гг. начался переход к планированию бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг на основе государственного (муниципального) задания. В этой связи государственным органам исполнительной власти предстоит большая работа по определению перечня отраслевых услуг, необходимых для формирования государственного задания, поскольку от правильного толкования понятия услуги будет зависеть поход к формированию методики ее финансового обеспечения. Поэтому вопрос о том, каким образом и с помощью каких инструментов планировать расходы на оказание государственных (муниципальных) услуг, является в современных условиях актуальным. Ситуация с организацией бюджетирования государственных (муниципальных) услуг в современных условиях серьезно осложняется несколькими факторами:

1) терминологическими расхождениями в определении государственных услуг;

2) отсутствием учета расходов на отдельные государственные услуги;

3) отсутствием наработанной практики по организации планирования расходов на оказание государственных услуг и финансирования таких расходов;

4) устоявшейся практикой финансирования затрат (в виде содержания учреждений), а не результатов (в виде государственных услуг определенного объема и качества).

Также необходимо отметить, что государственное (муниципальное) задание устанавливается на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Однако, например, в сфере образования трехлетний срок является недостаточным и ограничивает возможности формирования образовательных услуг, выполнение которых занимает во времени более длительный период. Так, подготовка бакалавров длится четыре года, специалистов с высшим профессиональным образованием - от 5 до 7 лет.

Кроме того, существуют определенные факторы, ограничивающие процесс перехода к планированию бюджетных ассигнований федерального бюджета на оказание государственных услуг на основе государственного задания. К таким факторам относятся61:

1. Отсутствие отраслевого документа, согласно которому государственное задание доводится до бюджетного учреждения. То есть, отсутствуют какие-либо ссылки на разработку стандартного (рамочного) документа, кото- , рым устанавливалось и доводилось государственное задание бюджетному учреждению, за исключением утвержденной формы государственного задания (Приложение 1 к Постановлению Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1065 г. «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями»).

2. Отсутствие универсальных либо отраслевых механизмов распределения государственного задания. В данном случае не определено, при каких условиях главные распорядители бюджетных средств имеют право предоставлять некоммерческим организациям, не являющимся государственными, субсидии на возмещение затрат на оказание государственных услуг. Если субсидию негосударственным организациям связывать с государственным заданием, то последнее не может доводиться до негосударственных организаций, поскольку федеральные органы исполнительной власти не являются их учредителями.