Кудрявцев Антон Александрович. Совершенствование программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кудрявцев Антон Александрович; [Место защиты: Финансовая акад. при Правительстве РФ].- Москва, 2009.- 184 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/3787

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета 11**

1.1 Программно-целевое планирование и финансирование как инструмент управления расходами бюджета 11

1.2 Особенности программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета 25

**Глава 2. Анализ механизма программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета в Российской Федерации 46**

2.1. Характеристика правовых основ программно-целевого планирования и финансирования в Российской Федерации 46

2.2. Порядок планирования и финансирования расходов бюджета на реализацию целевых программ 66

2.3. Анализ динамики и эффективности расходов на реализацию целевых программ .91

**Глава 3. Пути повышения эффективности программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета в Российской Федерации 121**

3.1. Направления совершенствования организационно-правовых и методических основ формирования и финансирования федеральных, региональных и ведомственных целевых программ 121

3.2. Пути совершенствования механизма формирования и финансирования федеральной адресной инвестиционной программы 139

Заключение 154

Список литературы 162

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования. В**условиях мирового экономического кризиса все большее значение приобретают вопросы эффективного и рационального использования бюджетных средств. Одним из наиболее эффективных методов осуществления расходов бюджетов во всем мире признается программно-целевой метод, реализуемый через целевые программы.

Программно-целевое планирование и финансирование расходов бюджета является важной частью системы государственного управления экономикой, позволяет обеспечить развитие приоритетных отраслей и комплексов, отдельных территорий, привлекать для этого финансовые ресурсы из разных источников.

Отличительными особенностями программно-целевого метода являются: (а) нацеленность на решение разноплановых проблем, преимущественно межотраслевого и межтерриториального характера; (б) обеспечение увязки интересов, целей и задач органов власти и субъектов хозяйствования, а также плановых периодов различной продолжительности; (в) увязка расходов бюджета с результатами их использования, бюджетных ассигнований с функциями (услугами, видами деятельности) органов государственной власти и местного самоуправления.

Внимание, которое уделяется совершенствованию программно-целевого планирования и финансирования в России и за рубежом, обусловлено тем, что данный метод управления расходами бюджета в наибольшей степени отвечает современным требованиям государственного финансового регулирования социально-экономических процессов, т.к. ориентирует органы власти и организации, прежде всего, на достижение поставленных целей.

Стратегические цели и тактические задачи, ожидаемые социально-экономические результаты деятельности министерств, агентств, служб и организаций становятся ориентиром при распределении бюджетных средств, в т.ч. при формировании и реализации целевых программ. Первостепенное значение приобретает определение конечных результатов расходования бюджетных средств и показателей, на основании которых можно судить о степени достижения поставленных целей. О перспективности и преимуществах программно-целевого метода планирования и финансирования расходов бюджета свидетельствует значительный опыт экономически развитых стран. При этом следует учитывать, что целевые программы позволяют финансировать проекты, малопривлекательные для частного сектора.

Особо необходимо отметить возможность обеспечения в рамках программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета преемственности бюджетной политики в среднесрочной перспективе. Расширение горизонта бюджетного планирования позволяет сформировать четкую систему критериев и индикаторов оценки эффективности деятельности

органов власти, обеспечить объективность оценки результатов реализации программ, оптимизировать структуру и управление расходами бюджета.

Наиболее широкое распространение в Российской Федерации программно-целевой метод получил на федеральном уровне, где разрабатываются и реализуются федеральные и ведомственные целевые программы, федеральная адресная инвестиционная программа. На территориальном уровне разработка и реализация целевых программ осуществляются нерегулярно, бессистемно. Однако сложившаяся в Российской Федерации нормативно-правовая и методическая база формирования и финансирования целевых программ не позволяют реализовать на практике в полном объеме преимущества программно-целевого метода, снижают эффективность расходования бюджетных средств.

Процедуры программно-целевого планирования в Российской Федерации не лишены недостатков, связанных с выбором приоритетных целей, установлением критериев оценки достижения целей, разработкой системы показателей результативности и др. Также препятствует развитию программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета низкое качество средне- и долгосрочного макроэкономического прогнозирования, а также отсутствие ответственности субъектов бюджетного планирования за достижение целей программно-целевого планирования.

Кроме того, остается актуальной проблема отсутствия качественной теоретической и законодательной базы для перехода к планированию расходов бюджета в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат. В практике бюджетного планирования появляются новые термины, между которыми нет закрепленной логической и нормативной увязки, что приводит к искажениям как в процессе планирования, так и финансирования расходов бюджета.

Таким образом, в современных условиях необходимы исследования программно-целевого планирования и финансирования как инструмента государственного финансового регулирования и управления расходами бюджетов, его особенностей, что обуславливает актуальность выбранной темы исследования.

**Степень разработанности проблемы.**Исследования на тему планирования и финансирования расходов бюджетов проводятся экономистами уже несколько десятилетий, при этом было определено понятие расходов бюджетов, разработаны классификации методов планирования и финансирования расходов бюджетов, описаны механизмы их реализации. Общие вопросы методологии управления расходами бюджетов рассматривались в трудах российских ученых: A.M. Александрова, Э.А. Вознесенского, А.Г. Грязновой, Л.А. Дробозиной, Ю.И. Любимцева, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагова, Н.Г. Сычева и др. Проблемам эффективного управления расходами бюджетов

посвящены научные работы представителей западной теории общественных финансов: К. Вейса, Р. Масгрейва, М. Пэттона, Дж. Стиглица и др.

Анализ работ указанных авторов показал, что наряду с достаточно глубокой проработанностью проблемы имеют место дискуссионность, а в отдельных случаях и противоречивость подходов к определению содержания **и**особенностей программно-целевого метода, **а**методологические проблемы программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета требуют продолжения исследования и развития с учетом современных требований.

Отдельные вопросы формирования и финансирования целевых программ рассмотрены в публикациях отечественных (М.П. Афанасьева, М.Ю. Гараджа, Л.Л. Игониной, Г.И. Ковальцева, A.M. Лаврова, А.В. Минакова и др.) и западных (Д. Волкера, Ф. Мошера, Р. Риста, А. Премчанда, Г.П. Хатри и др.) экономистов. Однако в условиях перехода на бюджетирование, ориентированное на результат, дальнейшего развития требуют понятийный аппарат и методика программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета. В настоящее время слабо развита система мониторинга результатов целевых программ и оценки эффективности их реализации.

Необходимость совершенствования методологии и процедур программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджетов, отсутствие качественной методики проведения мониторинга результатов реализации целевых программ, подчас низкая результагивность целевых программ, а также наличие ряда других нерешенных и дискуссионных вопросов обусловливают актуальность темы исследования, предопределяя ее структуру, цель и задачи.

**Целью диссертации**является решение научной задачи совершенствования методологии программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета, имеющей существенное значение для развития теории управления расходами бюджета и повышения эффективности использования бюджетных средств.

**Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:**

1. Провести анализ теоретических представлений о программно-целевом планировании и финансировании расходов бюджета, определить его методологические принципы.
2. Определить факторы, влияющие на эффективность программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета.

3) Изучить и охарактеризовать механизм программно-целевого планирования и  
финансирования расходов бюджетов в Российской Федерации, дать оценку его соответствия  
современным методологическим требованиям и потребностям социально-экономического  
развития страны.

1. Разработать систему мероприятий, направленных на повышение эффективности расходов бюджета на финансирование целевых программ, а также методику мониторинга реализации целевых программ.
2. Провести анализ и выработать предложения по уточнению процедур программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджетов в Российской Федерации.

**Объектом исследования**являются расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансирование целевых программ.

**Предметом исследования**является методология программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджетов.

**Теоретические и методологические основы исследования.**Методология диссертационной работы основана на принципах диалектического подхода, общих методах научного познания: методах эмпирического исследования (наблюдение, сравнение, сбор и изучение данных), текущего и перспективного анализа и синтеза теоретического и практического материала, математического анализа (экстраполяция, сравнение, прогнозирование). Анализ фактического материала представлен в виде диаграмм, таблиц, графиков.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных экономистов в области государственных финансов, планирования и финансирования расходов бюджетов. В работе использовались законодательные акты, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации и другие нормативные правовые документы, регламентирующие организацию финансовых отношений, бюджетное устройство и бюджетный процесс в Российской Федерации, материалы научных конференций, симпозиумов и семинаров, а также публикации в периодических изданиях.

**Информационно-статистическую**базу диссертации составили данные Федеральной службы государственной статистики, материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, материалы Центра фискальной политики.

Диссертация выполнена в соответствии **с**пунктом 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» паспорта ВАК РФ по специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит».

**Научная новизна**исследования заключается в развитии методологии программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета. Новыми являются следующие научные результаты:

1. Разработана методика программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета в соответствии с требованиями бюджетирования, ориентированного на результат, основанная на сформулированном в диссертации определении содержания программно-целевого планирования и финансирования как комплексного инструмента управления расходами бюджета, направленного на достижение качественно и количественно определенных целей социально-экономического развития и представляющего собой процесс разработки, финансового обеспечения реализации и мониторинга целевых программ.
2. Разработаны методологические принципы программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета, позволяющие повысить эффективность управления расходами бюджета на финансирование целевых программ. К основным методологическим принципам в диссертации отнесены: (а) применение метода только в случаях, когда процессы рыночного саморегулирования не позволяют решить конкретные проблемы в рамках существующей организационной структуры управления социально-экономическими процессами; (б) увязка целей и мероприятий, планируемых и финансируемых программно-целевым методом, со стратегическими государственными приоритетами, национальными программами и национальными проектами; (в) разработка технологии программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета, процедуры которой «встроены» в бюджетный процесс и имеют четкую организационно-правовую основу; (г) оценка непосредственных, конечных и финансовых результатов использования программно-целевого метода с помощью системы мониторинга, использование результатов мониторинга в процессе управления расходами бюджета. Предложенные принципы позволяют четко определить сферу применения программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета, уточнить критерии оценки эффективности расходов бюджета на целевые программы.
3. Теоретически обоснованы и определены особенности программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета как комплексного инструмента управления расходами бюджета, в частности: (а) объект планирования не отождествляется с каким-либо определенным элементом организационной структуры управления национальной экономикой; (б) программный подход в планировании проявляется в ряде последовательных мероприятий, имеющих четкую организационно-правовую основу; (в) системное выделение бюджетных средств на решение конкретных проблем, достижение поставленных в программах стратегических целей; (г) использование при реализации целевых программ различных форм бюджетного финансирования; (д) обязательное проведение мониторинга реализации целевых программ и оценка эффективности расходов бюджета на финансирование целевых программ. Сформулированные особенности позволяют уточнить состав и содержание процедур как

бюджетного процесса, так и программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета.

1. Разработаны методические подходы и требования к мониторингу результатов целевых программ и оценке эффективности расходов бюджета на их реализацию. Внедрение системы мониторинга предполагает осуществление комплекса взаимосвязанных действий: а) определение целей и масштабов мониторинга; б) определение потребностей в информации, источников информации и формирование системы показателей для мониторинга; в) организация сбора информации; г) оценка качества полученной информации; д) анализ информации, подготовка отчетности и раскрытие информации по итогам мониторинга.
2. Разработан и научно обоснован комплекс мер, направленных на повышение эффективности влияния на социально-экономические процессы программно-целевого метода планирования и финансирования расходов бюджета, в том числе по совершенствованию механизма формирования и финансирования федеральных и региональных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы, уточнению отдельных процедур оценки результативности целевых программ и эффективности расходов бюджета на их реализацию.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что основные выводы и положения диссертации развивают теоретические и методологические основы управления расходами бюджетов, формируют современный подход к программно-целевому планированию и финансированию расходов бюджета на основе определения его методологических принципов и процедур, адаптированных к задачам современной государственной финансовой политики и практики управления расходами бюджетов в соответствии с требованиями бюджетирования, ориентированного на результат.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что разработанные в диссертации теоретические положения и предложенные в исследовании методики и комплекс мероприятий по совершенствованию механизма программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджетов, внесению изменений и дополнений в нормативные акты могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления при разработке и финансировании целевых программ, управлении программными расходами бюджетов, проведении мониторинга результатов и эффективности расходов бюджета на реализацию целевых программ, уточнении процедур бюджетного процесса.

Практическое значение имеют:

- алгоритм программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета с учетом требований бюджетирования, ориентированного на результат;

- методика мониторинга результатов целевых программ и оценки эффективности расходов  
бюджета на их реализацию;

- рекомендации по совершенствованию методических и организационных основ  
программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения и результаты исследования были представлены на обсуждение в рамках Всероссийской научно-практической конференции «Развитие финансовой системы страны» (г. Ижевск, Удмуртский государственный университет, 23-25 октября 2008 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Современные проблемы финансов, учета, анализа и аудита: теория и практика» (г. Ижевск, Удмуртский государственный университет, 20-21 июня 2009 г.), заседании «круглого стола» аспирантов на тему: «Роль финансовой, банковской и валютной систем в инновационном развитии экономики» (г. Москва, Финакадемия, 14 марта 2009 г.).

Результаты исследования используются в практической деятельности Министерства экономического развития и торговли Правительства Саратовской области и способствуют повышению эффективности управления целевыми программами и расходов областного бюджета на их реализацию. Применяются разработанные методологические принципы программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета, позволяющие повысить эффективность управления расходами бюджета Саратовской области. По материалам исследования внедрена методика мониторинга результатов целевых программ и оценки эффективности расходов на их реализацию. При разработке и реализации бюджетных целевых программ используются рекомендации по обеспечению открытости и доступности сведений о ходе данного процесса.

Материалы диссертации используются кафедрой «Финансы» федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин: «Финансы», «Бюджетное устройство и бюджетный процесс», «Бюджетное планирование и прогнозирование».

Диссертация выполнена в рамках НИР федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» по теме: «Разработка предложений по повышению эффективности механизма финансового обеспечения государственных инвестиций в Российской Федерации».

Публикации. По теме диссертации опубликованы четыре работы общим объемом 2,1 п.л. (весь объем авторский), в том числе две работы общим объемом 1,1 п.л. в журнале «Финансы и кредит», входящем в перечень научных журналов и изданий, определенных ВАК.

Структура работы. Объем и структура диссертации обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 172 источников, содержит 182 страницы, 12 таблиц и 4 приложения.

## Особенности программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета

В настоящее время существуют различные методы и подходы, направленные на превращение бюджета в эффективный механизм достижения целей государственной политики, повышение качества управления государственными и муниципальными финансами и достижение значимых для общества результатов. Одним из наиболее результативных инструментов в этой связи представляется программно-целевое планирование и финансирование расходов бюджета. Значительное внимание, которое уделяется в настоящее время совершенствованию программно-целевого планирования и финансирования в России и за рубежом, обусловлено тем, что данный метод планирования и финансирования расходов бюджета в наибольшей степени отвечает современным требованиям государственного финансового регулирования социально-экономических процессов, т.к. ориентирует органы власти, организации прежде всего на достижение поставленных целей.

Программно-целевое планирование и финансирование представляет собой метод увязки целей плана с ресурсами с помощью разработки программ для эффективного осуществления расходов бюджета, при этом планирование осуществляется от конечных целей к средствам, вплоть до программы конкретных работ, обеспечивающей достижение поставленных целей. Программно-целевой подход предполагает комплексное, системное решение проблем путем выработки целей, формирования множества альтернативных стратегий их достижения и обоснованного выбора средств достижения целей.

Программно-целевое планирование и финансирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности главных распорядителей бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов

Как показывает анализ международного опыта , в различных странах применяются разные подходы к построению системы целей и задач, оценке результатов и показателей в рамках программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета. Тем не менее, наблюдается соблюдение основных подходов, а именно: - имеет место иерархическая структура представления деятельности по решению конкретной проблемы: цели — задачи - мероприятия - результаты; - система показателей служит основой для мониторинга и оценки как деятельности государственного заказчика, так и хода реализации самой программы, при этом показатели в количественном выражении характеризуют степень достижения поставленных целей и задач, т.е. результативность целевой программы и эффективность расходов на ее реализацию".

Содержание программно-целевого планирования и финансирования как комплексного инструмента управления расходами предопределяет ряд особенностей программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета, которые должны учитываться при организации бюджетного процесса. Особенности планирования и финансирования расходов бюджета при применении данного метода носят организационный и методологический характер и состоят, по нашему мнению, в следующем: I. Объект планирования не отождествляется с каким-либо определенным элементом организагщонной структуры управления национальной экономикой

Целесообразность использования программного планирования возникает только если поставленная социально-экономическая цель не может быть достигнута в рамках действующей организационной структуры управления. Это позволяет при подготовке плановых решений учесть взаимосвязи, которые в рамках отраслевого планирования могут быть реализованы лишь частично.

Например, при территориальном планировании каждый исполнительный орган государственной власти, а также органы местного самоуправления могут сформулировать только проблемы развития подведомственных объектов, процессов и территорий в рамках своей компетенции. Из-за ограниченности полномочий этих органов государственной и муниципальной власти комплексная проблема развития экономического района или нескольких экономических районов как единого целого может быть поставлена только на более высоком уровне. К возникновению комплексной проблемы и необходимости использования программного метода может привести также конфликт интересов субъектов хозяйствования, занимающихся решением различных вопросов развития (в рамках экономического района, например, противоположность интересов субъектов Российской Федерации), отсутствие эффективного механизма координации их деятельности.

Решение таких проблем возможно только в случае преодоления инерции связей и пропорций, закрепленных сложившейся организационной структурой управления, что достигается посредством оптимальной централизации функций планирования и реализации на более высоком уровне управления. Сосредоточение у одного органа власти функций планирования и принятия решений в таком случае создает и реальную возможность согласовать мероприятия программы, позволяет принять плановые решения на таком уровне, где есть реальные возможности обеспечить комплексный подход к решению проблемы и мобилизовать необходимый объем ресурсов.

Таким образом, программно-целевое планирование расходов бюджета сочетает централизованное начало с самостоятельностью органов власти других уровней и субъектов хозяйствования, способствует совершенствованию межотраслевых и межтерриториальных связей.

## Порядок планирования и финансирования расходов бюджета на реализацию целевых программ

В настоящее время программно-целевое планирование на федеральном уровне осуществляется путем разработки федеральных целевых программ, а также федеральной адресной инвестиционной программы и ведомственных целевых программ.

Анализ порядка планирования расходов федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ

Минэкономразвития России совместно с государственными заказчиками подготавливают и направляют в Министерство финансов Российской Федерации предложения по перечню ФЦП, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, и объемам их финансирования. При этом объемы финансирования определяются Минэкономразвития России исходя из предельных объемов бюджетных ассигнований, планируемых к использованию на реализацию целевых программ и доведенных до министерства Минфином России в порядке, установленном Положением о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации .

При подготовке перечня ФЦП, финансируемых за счет средств федерального бюджета, Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации на основе уточненных параметров целевых программ (подпрограмм), с учетом иных источников финансирования и хода их реализации определяют объемы бюджетных ассигнований с выделением расходов на финансирование государственных капитальных вложений, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее - НИОКР) и прочих текущих нужд. Перечень ФЦП, принимаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, и объемы их финансирования представляются Правительством Российской Федерации на утверждение в Федеральное Собрание Российской Федерации в составе проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Таким образом, планирование расходов федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ характеризуется следующими особенностями: 1) ведется на основе расходных обязательств, закрепленных нормативными правовыми актами, утвердившими федеральные целевые программы; 2) объем финансирования определяется исходя из предельных объемов финансирования, доводимых Минфином России до Минэкономразвития России, что может не позволить профинансировать включенные в перечень ФЦП в объеме, предусмотренном их паспортами.

В этой связи можно сделать вывод о том, что порядок планирования расходов федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ не соответствует требованиям ст. 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что «формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов». Характеристика порядка разработки ведомственных голевых программ

Решение о разработке целевой программы ведомства принимается руководителем субъекта бюджетного планирования. Ведомственные целевые программы в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 г. № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» должны содержать: цели и задачи субъекта бюджетного планирования, решение которых будет обеспечено реализацией бюджетной целевой программы; срок реализации программы; цели программы; краткое описание основных мероприятий программы; основные показатели реализации программы (см. прил. 2). Разработанный проект утверждаемой целевой программы (или целевой программы ведомства) направляется субъектом бюджетного планирования одновременно в Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации проводят экспертизу проекта целевой программы в течение трех недель с даты поступления проекта соответствующей программы. В заключении по результатам экспертизы устанавливается соответствие проекта ведомственной целевой программы предъявляемым к ней требованиям, предусмотренным Положением о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239. Результаты экспертизы направляются субъектам бюджетного планирования; результаты экспертизы программ, предлагаемых к финансированию (частично или полностью) из бюджета принимаемых обязательств, направляются Министерством финансов Российской Федерации в Министерство экономического развития Российской Федерации для учета при подготовке проекта перечня таких программ.

Разногласия по вопросам ресурсного обеспечения целевой программы ведомства могут быть вынесены субъектом бюджетного планирования на рассмотрение Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Министерство экономического развития Российской Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации формирует проект перечня целевых программ ведомств, предлагаемых к финансированию (полностью или частично) из бюджета принимаемых обязательств и получивших положительные заключения экспертиз. Проект указанного перечня рассматривается и одобряется Правительственной комиссией по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Субъект бюджетного планирования утверждает ведомственную целевую программу, намеченную к финансированию из бюджета: действующих обязательств - после получения положительных заключений экспертизы Министерства экономического развития Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации; принимаемых обязательств — после одобрения Правительственной комиссией по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти перечня таких программ, если данная программа включена в его состав.

В случае, если целевая программа ведомства получила отрицательное заключение экспертизы Министерства экономического развития Российской Федерации или Министерства финансов Российской Федерации, а также если она не включена в одобренный Правительственной комиссией по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти перечень целевых программ ведомств, предлагаемых к финансированию, субъект бюджетного планирования вправе реализовывать такую программу в форме аналитической программы ведомства.

## Анализ динамики и эффективности расходов на реализацию целевых программ

В последние годы на федеральном уровне проводилась работа с федеральными целевыми программами, направленная на закрепление позитивных тенденций, наметившихся в этой сфере в результате комплекса мер, определенных в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации и соответствующих решениях Правительства Российской Федерации. В результате использования одобренных Правительством Российской Федерации приоритетов и критериев отбора программ, предлагаемых к финансированию из федерального бюджета, реализация федеральных целевых программ была направлена прежде всего на комплексное и системное решение среднесрочных и долгосрочных задач экономического и социального развития страньї по приоритетным направлениям . Это позитивно отразилось на динамике объемов бюджетного финансирования федеральных целевых программ (см. табл. 2.3.1).

Как видно из данных таблицы 2.3.1 до 2009 г. наблюдалось постепенное сокращение количества федеральных целевых программ и подпрограмм, входящих в их состав. Такое сокращение позволило приблизить потребности в финансировании программ к реальным возможностям федерального бюджета и обеспечить их финансирование практически в запланированных объемах (на 94,8% в 2005 г., на 95,4% в 2006 г., на 85,19% в 2007 г. и на 97,5%о в 2008 г.). Одновременно с сокращением количества целевых программ наблюдается увеличение объемов их финансирования (см. рис. 2.3.1).

В то же время на рис. 2.3.1 и 2.3.2 видно, что благодаря одновременному снижению количества реализуемых целевых программ и увеличению объемов их финансирования происходит резкий рост среднего объема финансирования на одну федеральную целевую программу, в то время как темп роста общего объема финансирования федеральных целевых программ остается практически неизменным на протяжении последних 5 лет.

Сложившаяся структура расходов не соответствует стратегической цели государственной политики, связанной с обеспечением инновационного развития экономики страны, не стимулирует внедрение новых технологий и повышение роли науки в социально-экономическом развитии Российской Федерации.

При этом, анализ данных таблицы 2.3.2 свидетельствует, что доля капитальных вложений в общем объеме расходов федерального бюджета на реализацию ФЦП за последние 5 лет сохраняется практически неизменной и составляет около 57-66%, остальные пропорции общей структуры расходов также изменялись незначительно в течение всего анализируемого периода. Это свидетельствует о необходимости оценки обоснованности и корректировки структуры расходов федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ с целью повышения их эффективности.

Существенным недостатком, влияющим на реализацию федеральных целевых программ, является неравномерность использования в течение финансового года выделенных средств, связанная с поздним доведением лимитов бюджетных обязательств на текущий финансовый год, заключением договоров и предъявлением к оплате актов выполненных работ.

Использование предусмотренных средств по значительному количеству программ начинается во втором полугодии, при этом в IV квартале используется до 80% и более годовых бюджетных назначений. Например, за 9 месяцев 2007 г. кассовое исполнение расходов, предусмотренных на реализацию федеральных целевых программ «Электронная Россия (2002-20 Югг,)», «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2007-2011 гг.» и «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010гг.» составило 13%, 16,4% и 17,3% годовых бюджетных ассигнований соответственно.

## Пути совершенствования механизма формирования и финансирования федеральной адресной инвестиционной программы

Повышение значимости федеральной адресной инвестиционной программы как инструмента инвестирования средств федерального бюджета в объекты капитального строительства на фоне роста инвестиционной активности государства диктует необходимость дальнейшего совершенствования организационно-правовых и методических основ формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы. Порядок формирования и финансирования федеральной адресной инвестиционной программы по-прежнему имеет ряд недостатков несмотря на существенное обновление и дополнение нормативных правовых актов, регулирующих механизм ее реализации. Дальнейшее совершенствование порядка формирования и финансирования федеральной адресной инвестиционной программы должно быть направлено на: ? использование дифференцированного подхода к установлению уровня софинансирования объектов и строек федеральной адресной инвестиционной программы; ? повышение прозрачности формирования непрограммной части федеральной адресной инвестиционной программы; ? сокращение сроков разработки и утверждения перечня строек и объектов в увязке с порядком подготовки проекта федерального бюджета и обеспечение адресного распределения государственных капитальных вложений по каждой стройке и объекту до начала очередного финансового года; ? обеспечение своевременного заключения государственных контрактов по итогам размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ (услуг) для федеральных государственных нужд на весь период строительства. Бюджетные ассигнования из федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций можно расценивать как эффективные только в том случае, если они стимулируют высокие темпы экономического роста в Российской Федерации.

В этой связи с макроэкономической точки зрения для повышения эффективности бюджетной политики в области бюджетных инвестиций актуальной задачей органов государственной власти Российской Федерации становится создание такого механизма финансирования бюджетных инвестиций, который является действенным и реальным инструментом влияния на темпы роста ВВП. Для создания такого механизма финансирования бюджетных инвестиций необходимо: 1) четко увязывать бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций из федерального бюджета с их экономическим эффектом, 2) финансировать расходы бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в достаточном объеме, поскольку это, с одной стороны, обеспечивает достижение запланированных результатов от реализации инвестиционных проектов, с другой способствует ускорению темпов экономического роста.

В этой связи можно выделить две группы рекомендаций по совершенствованию планирования и финансирования расходов федерального бюджета на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы: 1) предложения по совершенствованию механизма отбора и финансирования объектов капитального строительства в рамках ФАИП 2) предложения по повышению эффективности расходов федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций через ФАИП С целью совершенствования механизма отбора и финансирования ФАИП считаем целесообразным реализацию следующих рекомендаций: 1) При разработке федеральных целевых программ и отборе инвестиционных проектов для финансирования из федерального бюджета в рамках непрограммной части ФАИП необходимо проводить анализ влияния роста бюджетных инвестиций на экономику Российской Федерации, совершенствовать социально-экономическое обоснование программ и оценку эффективности проектов. Формально бюджетные инвестиции в рамках федеральных целевых программ увязаны с целями и задачами экономической политики.

Однако на практике в большинстве случаев такая увязка представляется недостаточной, поскольку носит очень узкий характер. Если инвестиционные расходы не определяются исходя из экономической или отраслевой стратегии, это мешает, например, проведению скоординированной политики в отношении расходов на эксплуатацию, капитальный ремонт, инвестиции в новые основные средства. В результате бюджетных ограничений расходы на капитальный ремонт обычно вносятся в бюджет по остаточному принципу, в то время как бюджет может предусматривать масштабные инвестиционные программы в том же самом секторе. В этой связи Министерство экономического развития Российской Федерации и государственные заказчики должны разрабатывать социально-экономическое обоснование бюджетных инвестиций, в том числе определять конкретный количественный эффект влияния данных расходов на темпы экономического роста в Российской Федерации. Отсутствие таких обоснований должно служить основанием для отказа от включения таких проектов в ФАИП и соответственно финансирования бюджетных инвестиций из федерального бюджета. 2) При разработке паспорта федеральной целевой программы и принятии решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в рамках непрограммной части ФАИП необходимо увязывать объемы финансирования капитальных вложений с возможностями бюджета и ожидаемыми социально-экономическими и экологическими результатами от реализации инвестиционных проектов.