

0-800268

На правах рукописи

**КОЗЕЛЬСКИЙ Виктор Николаевич**  
**ФИНАНСОВЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ**  
**СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РОССИИ:**  
**МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И**  
**ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"

**Автореферат**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**доктора экономических наук**

Саратов - 2012

**Работа выполнена в ФГБОУ ВПО "Саратовский государственный социально-экономический университет".**

**Научный консультант** - д-р экон. наук, профессор  
Кириллова Ольга Святославовна

**Официальные оппоненты** - д-р экон. наук, профессор  
Вылкова Елена Сергеевна,  
ФГБОУ ВПО "Санкт-Петербургский  
государственный университет экономики и  
финансов", профессор кафедры финансов  
- д-р экон. наук, профессор  
Валиева Елизавета Николаевна,  
ФГБОУ ВПО "Самарский государственный  
экономический университет", профессор  
кафедры финансов и кредита  
- д-р экон. наук, профессор  
Балтина Александра Михайловна,  
ФГБОУ ВПО "Оренбургский государственный  
университет", зав. кафедрой финансов

**Ведущая организация** - ФГБОУ ВПО "Воронежский государственный  
университет"

Защита состоится 26 декабря 2012 года в 13<sup>00</sup> час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу: 410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Саратовского государственного социально-экономического университета.

Автореферат разослан 24 ноября 2012 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000674003

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Богомолов  
Сергей Михайлович

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** За последние десятилетия постиндустриальные страны использовали потенциал технологических и социальных инноваций для поддержания своего лидерства. Отдельные развивающиеся страны противопоставили этому свои пути развития и извлекли максимум выгод из деиндустриализации Запада. Такая стратегия применима во многих формах.

Россия же выглядела исключением на фоне этих изменений. Реформы 90-х годов проводились без основания плана и четких целей. Экономические идеи не были использованы для интеграции в международные структуры и привлечения иностранных инвестиций. Был утерян значительный экономический и научный потенциал, технологические возможности не были коммерциализированы и использованы. В дальнейшем был выбран курс на огосударствление экономики и создание госкорпораций как основного механизма развития, многие из которых оказались неэффективными. Вот только некоторые примеры. За период с 1985 по 2009 годы производство (в натуральном выражении) угля, стали, легковых автомобилей, цемента, минеральных удобрений и бумаги сократилось в границах от 1,3 до 2 раз; число выпущенных грузовых автомобилей, зерноуборочных комбайнов и тракторов уменьшилось соответственно в 6, 14 и 34 раза, а часов и фотоаппаратов - в 91 и 600 раз. В 1985 г. страна экспортировала 20% произведенных легковых автомобилей, 28% часов и около 40% фотоаппаратов, и только 5% угля и сырой древесины, около 11% газа и 20% нефти. Для сравнения, в 2009 г. экспорт из России в дальнейшее зарубежье промышленных товаров перерабатывающей промышленности составил всего 4,7%, зато круглого леса - 24%, газа - 29%, угля - 35% и нефти - 66%. Посевные площади сократились на 51%, производство мяса и молока - в 2,2 и 3,5 раза, поголовье крупного рогатого скота - в 3,7 раза, а овец и коз - в 7 раз. Не лучше обстоят дела на транспорте: количество аэропортов сократилось почти в 3 раза, объем воздушных пассажирских перевозок - на 55%, а грузовых - в 2,7 раза.

Вернуть упущенные возможности призваны Стратегия и Концепция социально-экономического развития РФ до 2020 года, разработанные и принятые в самых верхних эшелонах власти. Основная идея этих программных документов - перевод российской экономики с инерционного энергосырьевого на инновационный путь развития. Если все прошлые стратегии исходили из упования на всеислие механизмов рыночной самоорганизации, то принятая Стратегия основана на трезвой оценке сложного положения российской экономики (потеря конкурентоспособности, сырьевая зависимость, отсутствие внутреннего потенциала самостоятельного развития), на признании тупиковости инерционного энергосырьевого пути развития и определяет приоритетные направления государственной политики: построение национальной инновационной экономики, использование ее оставшихся естественных преимуществ; модернизация экономики путем развития ее новых кон-

курентоспособных секторов в высокотехнологичных сферах экономики знаний, реконструкции и расширения производственной, социальной и финансовой инфраструктуры; инвестиции в человеческий капитал, подъем образования, науки, здравоохранения.

Однако без соответствующих усилий со стороны государства принятая Стратегия может остаться в виде благих намерений. До сих пор продолжается искусственное сужение инвестиционного потенциала российской экономики путем размещения за рубежом в ценные бумаги и на банковских счетах нефтегазовых доходов федерального бюджета, при острой нехватке средств на модернизацию обрабатывающей промышленности и социальной сферы.

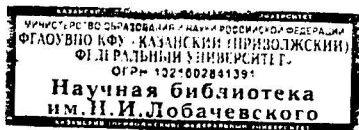
Таким образом, принятие решения о переходе на инвестиционно-инновационный сценарий развития не означает автоматического его выполнения, нужны конкретные финансовые механизмы и составляющий их финансовый инструментарий, обеспечивающие реализацию этого перехода на деле. Такие финансовые механизмы и инструментарий должны быть заложены в Концепции реализации долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года, поскольку их отсутствие в названных документах является одним из наиболее существенных недостатков, затрудняющих достижение запланированных стратегических параметров.

Проблема, заявленная в теме диссертационного исследования, гораздо шире, чем финансовое обеспечение реализации конкретной стратегии отдельной страны. Все государства во все времена стремятся и будут стремиться к экономическому росту в целом, на региональном и отраслевом уровнях. Для этого необходимо разработать научно-методологическую базу формирования и использования финансового инструментария, позволяющую осуществлять оптимальный выбор системы финансовых методов, инструментов и методических приемов, обеспечивающих поступательное, динамичное и долговременное развитие страны.

Многие вопросы, связанные с исследованием влияния финансового инструментария на социально-экономическое развитие, с оценкой функционирования бюджетных, налоговых и инвестиционных методов и инструментов на социально-экономическое развитие, с оценкой функционирования бюджетных, налоговых и инвестиционных методов и инструментов на экономический рост, решены наукой и практикой. Однако меняющиеся условия развития требуют разработки новых методологических подходов, новаторских внедрений в финансовую практику.

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности проблемы разработки методологии формирования и использования финансового инструментария стратегии социально-экономического развития России.

Степень разработанности проблемы. В развитии теории общественных финансов и управления ими, основ формирования и использования финансового механизма и инструментария государственной финансовой политики внесли вклад такие специалисты, как М.П. Афанасьев, С.В. Барулин, О.В. Врублевская, С.Ю. Глазьев, А.Г. Грязнова, Т.М. Ковалева, Е.В. Маркина, Г.Б. Поляк, Е.В. Пономаренко, А.Ю. Казак, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагов, В.И. Самаруха, Е.Ф. Сысоева, В.М. Родионова, М.В. Романовский и многие другие.



Проблемами бюджета, управления бюджетными ресурсами, бюджетной политики и бюджетного реформирования занимаются А.М. Балтина, Е.В. Бушмин, Е.А. Ермакова, С.Б. Ефимова, В.П. Горегляд, В.В. Климанов, И.В. Кривогов, В.Н. Лексин, М.П. Придачук, Н.М. Сабитова, А.В. Улокаев, А.И. Якобсон и др.

Вопросы налоговой политики, налогового регулирования и контроля исследовались в трудах Е.С. Вылковой, Л.И. Гончаренко, Л.В. Дуканич, В.Г. Князева, О.С. Кирилловой, И.А. Майбурова, Л.П. Павловой, Р.Г. Самоева и др.

Вопросы финансирования целевых программ рассматривались М.С. Деревянко, И.И. Калиной, А.Б. Коган, В.С. Кусмарцевой, Н.П. Кошманом, С.Н. Лабановым и др.

Основоположниками и последователями использования в государственном управлении элементов и инструментария менеджмента являются W. Niskanen, D. Osborne, T. Peters, C. Hood, R. Waterman, А.М. Балтина, Е.А. Ермакова, Г.Н. Куцурн. При этом российские экономисты непосредственно увязывают инструментарий финансового менеджмента с управлением финансами общественного сектора экономики.

Несмотря на столь внушительный перечень специалистов, занимающихся вопросами теории, методологии и практики реформирования общественных финансов, государственной финансовой политики и финансового механизма ее реализации, искомая проблема в целом остается недостаточно разработанной. В большинстве работ финансовый инструментарий не выступает в качестве самостоятельного объекта исследования, а рассматривается лишь как элемент более широкой финансовой проблемы. Кроме того, финансовый инструментарий не всегда напрямую связывают со стратегией социально-экономического развития. Исследование в этой области, как правило, носят общий характер. Поэтому в современной литературе до сих пор отсутствует комплексный научный труд, посвященный методологии формирования и использования финансового инструментария стратегии развития, бюджетно-налогового инструментария, программно-целевого финансирования бюджетных инвестиций и инструментария финансового контроля (аудита, мониторинга) использования и качества управления бюджетными ресурсами развития. Слабо неразработанными российской наукой остаются теория и методология общественных финансов как фактора экономического роста, финансовых институтов и транзакционных издержек использования финансового инструментария развития, бюджетных инвестиций, их финансирования и эффективности, инструментария финансового контроля и мониторинга результативности и эффективности использования бюджетных средств на развитие. Более того, исследование проблем финансового контроля во взаимосвязи с социально-экономическим развитием вообще впервые представлено только в настоящей диссертационной работе.

Таким образом, все вышесказанное подтверждает актуальность темы исследования и недостаточную степень ее разработанности, что предопределило цель и задачи диссертационной работы.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке методологических основ и подходов к формированию и использованию финансового инструментария стратегии социально-экономического развития России.

**Задачи исследования.** В соответствии с целью диссертационного исследования перед ним были поставлены следующие задачи теоретического и прикладного характера:

- проанализировать современное состояние экономики и стратегию социально-экономического развития России, включая ее финансовый аспект;

- исследовать содержание общественных финансов, в том числе, как фактора социально-экономического развития;

- раскрыть содержание финансового инструментария социально-экономического развития общества;

- рассмотреть финансовые институты развития и трансакционные издержки исследования финансового инструментария развития;

- раскрыть основы формирования финансового потенциала публично-правового образования;

- определить содержание, состав и структуру бюджетно-налоговых методов и инструментов и их влияние на социально-экономическое развитие;

- разработать систему налогового стимулирования инновационного развития экономики;

- провести оценку влияния долговой нагрузки на развитие экономики;

- сформировать основы программно-целевого бюджетного планирования и финансирования;

- представить развернутую характеристику содержания инструментария финансирования и эффективности бюджетных инвестиций;

- уточнить основы венчурного финансирования инноваций, в том числе, за счет средств Венчурного фонда РФ;

- предложить механизм и инструментарий контроля (аудита) и мониторинга результативности и эффективности использования бюджетных средств в рамках государственных целевых программ;

- разработать инструментарий мониторинга качества управления (менеджмента) общественными финансами.

**Предметом исследования** выступила совокупность денежных отношений, возникающих в процессе функционирования общественных финансов, формирования и использования публичных финансовых ресурсов и финансового инструментария стратегии экономического роста.

**Объектом исследования** послужили общественные (государственные и муниципальные) финансы, публичные (государственные и муниципальные) финансовые ресурсы, финансовый инструментарий стратегии развития России.

**Методологической основой исследования** послужил диалектический подход, раскрывающий возможности исследования вопросов финансового инструментария социально-экономического развития в динамике, взаимосвязи и взаимообусловленности. В процессе исследования использовались также общенаучные методы и приемы, как научная абстракция, анализ и синтез, методы группировки и сравнения. Также применялись логические и графические методы, методы финансового анализа и финансового моделирования, приемы и методы статистико-математического анализа.

**Теоретическая база диссертационного исследования.** Диссертационная работа основана на теориях экономического роста и институционализма, теориях общественных финансов, в том числе как фактора экономического роста, бюджета и бюджетной политики, налогов и налогового регулирования, финансового механизма, финансового инструментария, финансового контроля и мониторинга. В диссертационном исследовании использовались труды ведущих отечественных и зарубежных специалистов в области теории и практики организации государственных финансов, бюджета, налогов, финансового контроля и реформирования финансовых отношений, а также положения Стратегии и Концепции социально-экономического развития РФ на период до 2020 года.

**Информационной базой диссертационного исследования** послужили данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства экономического развития РФ, Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, законодательные акты Российской Федерации, постановления Правительства РФ и другие нормативные акты, касающиеся функционирования финансово-бюджетной системы, а также результаты специальных экономических исследований, аналитические материалы комитетов законодательной власти, обзорные и справочные данные, результаты исследований отечественных и зарубежных специалистов, опубликованные в периодической печати и в сети Internet, собственные расчеты автора.

**Научная новизна исследования.** Научная новизна диссертационного исследования в целом состоит в разработке концепции формирования и использования финансового инструментария стратегии социально-экономического развития России, включающей в себя теорию и методологию общественных финансов и формирования финансового инструментария развития, методологическое обоснование и практические рекомендации по формированию и использованию бюджетно-налогового инструментария, инструментария программно-целевого и венчурного бюджетного финансирования инвестиций (инноваций), инструментария финансового контроля и мониторинга эффективности использования и качества управления бюджетными ресурсами экономического роста.

Более конкретно научная новизна нашла отражение в следующих научных результатах:

1. Разработаны теоретические основы общественных финансов как фактора экономического роста и формирования финансового инструментария социально-экономического развития, в том числе:

- проведена всесторонняя и детализированная оценка принятых Стратегии и Концепции социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, в результате которой были выявлены их достоинства и недостатки, степень реалистичности, противоречия и возможные проблемы (в том числе финансового характера), которые могут возникнуть при реализации приоритетных направлений государственной политики в рамках трех концептуальных сценариев: инерционного, энергосырьевого и инновационного;

- обоснованы и предложены первоочередные концептуальные направления корректировки стратегического развития России, позволяющие устранить препятствия на пути перевода сырьевой экономики на индустриально-инновационный

путь: замораживание тарифов на энергоносители на ряд лет; ликвидация неэффективных госкорпораций, создание конкурентной среды и повышение эффективности антимонопольного регулирования; развитие механизма внутреннего кредитования инвестиций и инноваций в обрабатывающем секторе промышленности и его бюджетной поддержки; доведение доли бюджетных расходов в человеческий капитал в ВВП до мировых стандартов; разработка системы мер в области фискальной, налоговой и таможенной политики, направленной на стимулирование и поддержку ускоренного роста приоритетных отраслей, инвестиций и инноваций; обеспечение соответствия политики государственных закупок и бюджетных инвестиций с приоритетами развития промышленности;

- разработана теория общественных финансов как фактора социально-экономического роста (развития), в комплексе включающая в себя: методологическую основу - концепцию построения бюджетов от расходов и теорию факторов производства; теорию экономического роста, определение сущности финансов как фактора развития (совокупность финансовых ресурсов, институтов, инструментария и процессов, определяющих возможности увеличения объема ВВП, повышения эффективности и качества экономического роста); внутренние взаимосвязи и структуру финансового фактора по его экономическому содержанию (финансовые ресурсы, финансовые институты, финансовый инструментарий, финансовые процессы) и по элементному составу (инвестиционный, бюджетно-расходный, кредитный, страховой, налоговый, таможенный, валютный факторы);

- раскрыто в комплексе содержание финансового инструментария развития, в том числе: предложена авторская трактовка этого понятия в целом как совокупности финансовых методов, инструментов и методик (приемов), с помощью которых реализуется финансовая политика экономического роста, а также трактовка составляющих это понятие элементов; предложены развернутая структура (классификация) финансового инструментария развития по его элементам (видам финансовых методов, инструментов, методов и приемов в их взаимосвязи), а также его классификация по характеру влияния на экономический рост (инструментарий ценового и валютного регулирования, прямого и косвенного бюджетного финансирования и регулирования, прочего финансирования и регулирования); раскрыты особенности влияния на развитие на развитие налогового, бюджетного, денежно-кредитного инвестиционного инструментария;

- обобщены и дополнены характерные признаки финансового института развития, предложена авторская трактовка этого понятия как организационной и правовой формы (сферы) финансовых отношений, ограниченной формальными и неформальными рамками и правилами и выступающей основой для образования и использования финансовых ресурсов и доходов на цели социально-экономического развития; разработана модель содержания и структуры системы финансовых институтов развития и взаимосвязи ее элементов, включающая в себя финансовый инструментарий, виды институтов (бюджетный, налоговый, таможенный, валютный, кредитный, страховой), формальные и неформальные правила, аппарат принуждения, финансовую культуру, финансовые ресурсы, управленческие решения;

- сделан вывод о том, что при создании и функционировании финансовых институтов, разработке и использовании финансового инструментария возникают транзакционные издержки, которые необходимо учитывать при формировании и реализации финансовой политики развития; раскрыто содержание таких транзакционных издержек, в том числе: предложено их авторское понимание как расходов, связанных с разработкой и использованием финансового инструментария, его функционированием и последующим совершенствованием; разработана адаптированная для финансовой сферы классификационная структура транзакционных издержек (расходов) финансовых институтов по их группам и видам.

2. Систематизированы, дополнены и уточнены методологические подходы к формированию и использованию бюджетно-налогового инструментария социально-экономического развития:

- уточнено экономическое содержание финансового потенциала публично-правового образования в широком (категориальном) его понимании как совокупности денежных отношений по поводу системного распределения и перераспределения ВВП в целях мобилизации доходов в бюджетную систему и внебюджетные фонды с учетом интересов государственного и муниципального уровней управления, а также в узком (практическом) его понимании как совокупности финансовых ресурсов, которые могут быть мобилизованы в бюджеты публично-правового образования в соответствии с нормами законодательства для финансирования полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению процесса устойчивого социально-экономического развития экономики;

- дана характеристика институциональной структуры финансового потенциала публично-правовых образований, включающей в себя совокупность взаимодействующих между собой институциональных норм-ограничений (финансовое правовое поле, налоговые ограничения, долговая нагрузка, налоговое бремя, бюджетная обеспеченность) органов управления финансовыми процессами; раскрыто содержание и предложена группировка институциональных транзакционных издержек формирования и реализации финансового потенциала (информационные, организационные, межбюджетные, правовые, субъектно-процессуальные издержки), определены направления их минимизации (совершенствование нормативно-правовой и законодательной базы, трансформация финансовой статистики, рационализация состава и структуры доходов бюджетов, стандартизация финансовой информации для всех пользователей и др.);

- определены приоритетные направления стратегического развития финансового потенциала публично-правовых образований (внедрение результативных методов планирования и прогнозирования потенциальных доходов, обеспечение прозрачности межбюджетных отношений, одновременное развитие методов вертикального и горизонтального бюджетного регулирования, разработка критериев и методов комплексной оценки качества управления финансовым потенциалом);

- предложены подходы к формированию эффективной системы бюджетно-налогового инструментария экономического развития: применение наряду с ограничительными и репрессивными мерами в отношении нарушителей бюджетно-налогового законодательства финансовых стимулов в виде получения государст-

венных (муниципальных) заказов, участия в публичных тендерах, возможности преференциального инвестирования средств и др.; обеспечение устойчивости бюджетов; снижение налоговой нагрузки; улучшение налогового администрирования и пресечение уклонений от уплаты налогов, рациональное сочетание прямых и косвенных методов бюджетного финансирования социально-экономического развития;

- обобщены и систематизированы потенциальные финансовые источники финансирования инноваций; предложены методические подходы к формированию и использованию бюджетно-налоговых и внебюджетных механизмов финансирования инновационной деятельности;

- определены факторы, обуславливающие влияние размеров долговой нагрузки на социально-экономическое развитие территорий (методические погрешности определения размера долговой нагрузки; чрезмерные расходы на обслуживание государственного долга, необоснованная структура долгового портфеля, превышение предельных ограничений размера долговой нагрузки по отношению доходам бюджетов, структура выплат по долговым обязательствам); предложены подходы к управлению долгом на основе системы показателей оценки долговой нагрузки, в которую дополнительно включены коэффициенты расходов на обслуживание государственного долга, удельного веса рыночного долга, просроченных долговых обязательств и бюджетных кредитов в структуре государственного долга.

3. Разработаны методологические основы программно-целевого финансирования бюджетных инвестиций в социально-экономическое развитие, в том числе:

- предложен и обоснован подход к пониманию инструментария планирования и реализации инвестиционных проектов в рамках целевых программ и финансирования инвестиционных проектов; обоснован вывод о необходимости проектного финансирования расширения в России практики долгосрочных инвестиционных проектов, позволяющих решить национально-значимые экономические и социальные проблемы;

- обобщены, уточнены и дополнены основы бюджетного инвестирования и финансирования бюджетных инвестиций; предложена авторская классификационная структура бюджетных инвестиций по группам и их видам; разработана модель финансирования бюджетных инвестиций, включающая в себя объекты, субъекты, виды, источники, направления, методы и другие элементы;

- определены проблемы финансирования инвестиционных проектов за счет средств Инвестиционного фонда РФ, в том числе на условиях государственно-частного партнерства, и предложено два варианта решения этих проблем: создание корпорации, управляющей средствами этого фонда на коммерческой основе; размещение бюджетных средств для финансирования инвестиционных проектов на конкурсной основе среди частных инжиниринговых и финансовых консорциумов;

- уточнено содержание бюджетных целевых программ (долгосрочных, ведомственных и адресных инвестиционных) как механизма финансового планирования и финансирования бюджетных инвестиций, ориентированного на результат; выявлены проблемы и недостатки финансирования инвестиций за счет средств феде-

ральных адресных инвестиционных программ (ФАИП), совокупное действие которых приводит к низкой результативности реализации ФАИП; предложены направления и конкретные пути решения названных проблем, упорядочения процесса формирования, финансирования и повышения результативности реализации федеральных целевых программ;

- разработаны методологические основы и методические подходы к оценке эффективности бюджетных инвестиций, в том числе: критерии определения приоритетности бюджетных расходов; рекомендации (пути) повышения эффективности бюджетных инвестиций (включая контрольные меры); критерии оценки эффективности реализации федеральных целевых программ; система формализованных показателей оценки эффективности бюджетных инвестиций в рамках реализации этих программ; подходы к регулированию процесса расходования инвестиционных средств (детальное регулирование или отказ от него с повышением ответственности за результаты); требования к степени эффективности бюджетных инвестиций;

- выявлены основные проблемы, препятствующими развитию венчурной индустрии в России, для расширения которых предложено адаптировать зарубежный опыт венчурного финансирования инвестиций в инновации; разработана модель венчурного финансирования на условиях государственно-частного партнерства через систему венчурных фондов, включая финансовые методы и инструменты прямого и косвенного государственного регулирования (стимулирования участников) венчурного финансирования.

4. Разработаны методологические подходы и методические приемы формирования инструментария финансового контроля и мониторинга использования и качества управления бюджетными ресурсами социально-экономического развития, в том числе:

- раскрыто содержание государственного финансового контроля как составного элемента общей системы государственного финансового регулирования социально-экономического развития, разработана теоретическая модель системы государственного финансового контроля бюджетных источников и расходов на развитие, включающая в себя объекты, субъекты, формы, виды, методы и другие элементы;

- уточнена и дополнена система формализованных показателей оценки эффективности финансового контроля, включающая в себя коэффициенты: результативности контроля, упущенных бюджетных возможностей, финансовых потерь, эффективности, возвратности средств бюджет, экономичности, обоснованности затрат на содержание органа финансового контроля, интенсивности;

- обобщены, уточнены и дополнены основы контроля (аудита) результативности и эффективности использования бюджетных средств, в том числе: разграничены понятия "экономичность", "результативность" и "эффективность" (в бюджетном законодательстве они объединены); разработана система оценки эффективности бюджетных расходов для целей контроля (аудита), включающая в себя: направления оценки, критерии оценки, классификацию показателей результативности, эффективности и экономичности использования бюджетных средств;

- выявлены недостатки и проблемы действующей системы применения мер ответственности за нерезультативное, неэффективное и неэкономичное использование бюджетных ресурсов, а также определены пути и предложены меры по их устранению, касающиеся видов правонарушений, штрафных санкций, бюджетной дисциплины и ответственности должностных лиц;

- предложен развернутый механизм контроля (аудита) и мониторинга результативности и эффективности реализации и финансирования бюджетных целевых программ, включающий в себя следующий комплекс элементов: требования к показателям результативности и эффективности; контрольный инструментарий, включая оценку, аудит, мониторинг, решения; критерии результативности и эффективности по системе основных и уточняющих показателей;

- предложены подходы к формированию и разработан инструментарий мониторинга качества управления общественными финансами публично-правовых образований, в том числе: определены основы финансового менеджмента в общественном секторе экономики; раскрыто содержание (сущность, элементы системы, задачи) мониторинга и оценки качества управления финансовыми ресурсами; предложена структура специального документа, в котором должны отражаться результаты мониторинга (включая финансовое состояние публично-правового образования и мероприятия по его улучшению); предложена уточненная и адаптированная к специфике муниципальных образований система индикаторов мониторинга качества управления их финансами, включая рейтинговые веса индикаторов по пяти группам показателей: финансовая гибкость, финансовая зависимость, соблюдение правил по бюджетным ограничениям; управление доходами и расходами; использование программно-целевого метода планирования.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии науки об общественных финансах как факторе экономического роста, о финансовых институтах развития и их трансакционных издержках, в разработке теоретических и методологических основ формирования и использования финансового инструментария стратегического развития страны. Представленные в диссертации теоретические положения о содержании финансового инструментария в целом и его составляющих элементов (бюджетно-налогового, инвестиционного, заемного и др.) могут использоваться при управлении социально-экономическим развитием на всех уровнях публично-правовых образований, а также в учебном процессе при преподавании финансовых дисциплин студентам вузов, а также в системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Теоретические результаты исследования составили методологическую базу прикладных разработок. Основные идеи диссертации, ее выводы и рекомендации формулируются с учетом возможностей их практической реализации в современных российских условиях. Основные методологические выводы диссертации доведены до конкретных методических положений и практических предложений.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что полученные результаты и предложенные методологические и методические подходы, механизмы и приемы могут быть использованы органами государственного

и муниципального управления при формировании и реализации финансовой, бюджетной, налоговой и инвестиционной политики социально-экономического развития. В частности, это касается конкретных механизмов оценки состояния государственных финансов, резервов увеличения налоговых поступлений, результативности и эффективности реализации целевых программ и бюджетных инвестиций, предложенных моделей планирования и финансирования бюджетных инвестиционных расходов и повышения результативности бюджетного контроля (аудита и мониторинга). Реализация на практике предложенных направлений и механизмов формирования и использования финансового инструментария в стратегическое развитие позволит повысить финансовую устойчивость России и обеспечить финансовые условия для экономического роста.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные выводы и рекомендации диссертационного исследования докладывались и получили одобрение на международных, всероссийских и региональных научных и научно-практических конференциях, проходивших с 2011 по 2012 гг. в городах Москве, Волгограде, Саратове, Ижевске, Марксе.

Результаты исследования опубликованы в 35 работах, в том числе в 13 статьях в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК России для публикации результатов диссертаций, 5 монографиях, статьях и материалах конференций, общий объем которых составляет 71,35 п.л., в т.ч. авторских - 52,85 п.л.

Отдельные научно-прикладные результаты диссертационного исследования нашли применение в деятельности Министерства финансов Саратовской области, и Министерства экономического развития и торговли Саратовской области, что подтверждено справками о внедрении. Основные теоретические положения диссертационной работы используются в качестве учебно-методического материала в Саратовском государственном социально-экономическом университете при преподавании дисциплин "Финансы", "Государственные и муниципальные финансы", "Бюджетная система РФ", что также подтверждено справкой.

**Объем и структура работы.** Работа имеет следующую структуру, определенную совокупностью решаемых задач и логикой анализа взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета:

Введение

1. Теоретические основы общественных финансов как фактора роста и формирования финансового инструментария стратегически социально-экономического развития общества

1.1. Стратегия социально-экономического развития России и финансовые условия ее реализации

1.2. Общественные финансы как фактор социально-экономического развития

1.3. Содержание финансового инструментария социально-экономического развития общества

1.4. Финансовые институты развития и трансакционные издержки использования финансового инструментария развития

2. Формирование и использование бюджетно-налогового инструментария социально-экономического развития

2.1. Формирование и оценка финансового потенциала публично-правового образования

2.2. Содержание бюджетно- налоговых методов и инструментов и их влияние на социально-экономическое развитие

2.3. Налоговое стимулирование инновационного развития экономики

2.4. Оценка влияния долговой нагрузки на развитие экономики публично-правовых образований

3. Методологические основы программно-целевого финансирования бюджетных инвестиций в социально- экономическое развитие

3.1. Основы программно-целевого бюджетного планирования и финансирования

3.2. Финансирование бюджетных инвестиций: содержание, инструментарий и эффективность

3.3. Основы венчурного финансирования инноваций и совершенствование их механизма за счет средств венчурных фондов.

4. Инструментарий финансового контроля и мониторинга использования и качества управления бюджетными ресурсами социально-экономического развития

4.1. Содержание государственного финансового контроля и его инструментария

4.2. Основы контроля (аудита) результативности и эффективности использования бюджетных ресурсов

4.3. Контроль (аудит) и мониторинг результативности и эффективности реализации и финансирования бюджетных целевых программ

4.4. Инструментарий мониторинга качества управления (менеджмента) общественными финансами

Заключение

Список использованных источников

Приложения

## **ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

Проведенное диссертационное исследование, а также основные идеи, выводы и рекомендации, выносимые на защиту, условно разделены на четыре логически взаимосвязанные группы теоретических, методологических и организационно-прикладных проблем, составляющих в совокупности общую концепцию формирования и использования финансового инструментария стратегии социально-экономического развития России.

**1. Разработаны теоретические основы общественных финансов как фактора экономического роста и финансового инструментария социально-экономического развития.**

На основе проведенного глубокого критического анализа экономического развития России за последние 20 лет был сделан ряд выводов: современное состояние экономики и финансов России является критическим; невозможно перейти к постиндустриальному обществу, минуя индустриальный этап развития (акцент исключительно на инновации, не востребованные отечественной промышленностью, вряд ли сейчас оправдан), поэтому стратегия развития современной России должна быть ориентирована, в первую очередь, на индустриализацию и только во вторую очередь - на инновации; стратегия модернизации экономики - это глубокая трансформация, требующая и мобилизации всех ресурсов, включая финансовые, и четкого плана, и активного участия государства.

Проведена всесторонняя и детализированная оценка принятых Стратегии и Концепции социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, в результате которой были выявлены их достоинства и недостатки, степень реалистичности, противоречия и возможные проблемы (в том числе финансового характера), которые могут возникнуть при реализации следующих приоритетных направлений государственной политики в рамках трех концептуальных сценариев (инерционного, энергосырьевого и инновационного): построение инновационной экономики; модернизация экономики путем развития ее новых конкурентоспособных секторов в высокотехнологических сферах экономики знаний, реконструкции и расширения производственной, социальной и финансовой инфраструктуры; инвестирование в человеческий капитал).

В диссертации обоснованы и предложены направления корректировки Концепции реализации Стратегии развития, позволяющие устранить препятствия на пути перевода сырьевой экономики на индустриально-инновационный путь развития: замораживание тарифов на энергоносители на ряд лет; ликвидация неэффективных госкорпораций, а в сферах деятельности оставшихся из них создание конкурентной среды и повышение эффективности антимонопольного регулирования; развитие механизма внутреннего кредитования инвестиций и инноваций в обрабатывающем секторе промышленности, бюджетную поддержку, включая льготного кредитования; доведение доли бюджетных расходов в человеческий капитал в ВВП до мировых стандартов; разработка системы мер в области фискальной, налоговой и таможенной политики, направленной на стимулирование и поддержку ускоренного роста приоритетных отраслей, инвестиций и инноваций; обеспечение соответствия политики государственных закупок и бюджетных инвестиций с приоритетами развития промышленности.

Следующим этапом проводимого исследования стала разработка теории общественных финансов как фактора социально-экономического роста (развития). Данная теория в комплексе включает в себя: методологическую основу - концепцию построения бюджетов от расходов и теорию факторов производства; теорию экономического роста, определение сущности финансов как фактора развития (совокупность финансовых ресурсов, институтов, инструментария и процессов, определяющих возможности увеличения объема ВВП, повышения эффективности и качества экономического роста); внутренние взаимосвязи и структуру финансового фактора по его экономическому содержанию (финансовые ресурсы, финансовые институты, финансовый инструментарий, финансовые процессы) и по элементному составу (инвестиционный, бюджетно-расходный, кредитный, страховой, налоговый, таможенный, валютный факторы).

В диссертации предложена развернутая система раскрыт поэлементный состав финансового инструментария социально-экономического развития, представленная на рис.1, а также раскрыто содержание основных ее элементов.

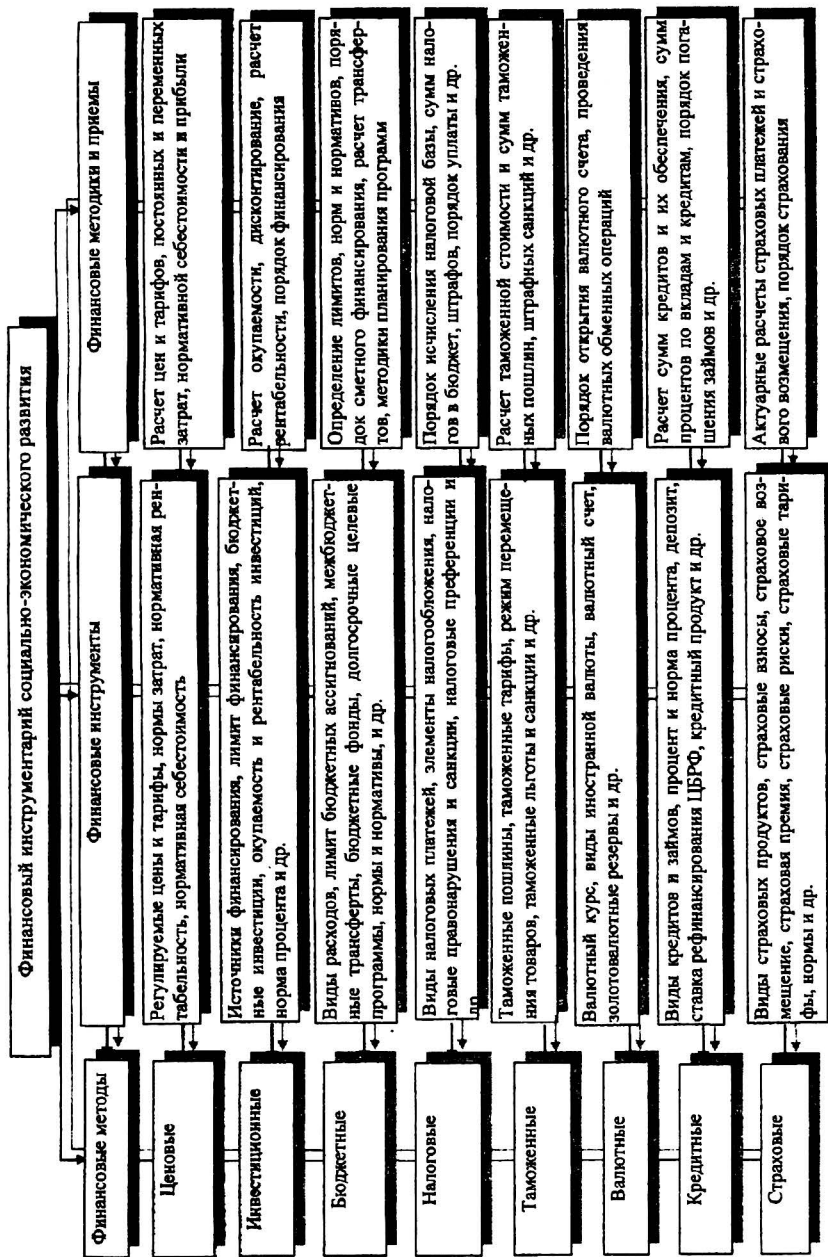


Рис.1. Подэлементный состав финансового инструментария социально-экономического развития

В проведенном исследовании для решения проблем социально-экономического развития был использован научный аппарат институциональной теории. В результате был сделан вывод о том, что при создании и функционировании финансовых институтов, разработке и использовании финансового инструментария возникают трансакционные издержки, которые необходимо учитывать при формировании и реализации финансовой политики развития; раскрыто содержание таких трансакционных издержек, в том числе: предложено их авторское понимание как расходов, связанных с разработкой и использованием финансового инструментария, его функционированием и последующим совершенствованием; разработана адаптированная для финансовой сферы классификационная структура трансакционных издержек (расходов) финансовых институтов по их группам и видам.

**2. Систематизированы, дополнены и уточнены методологические подходы к формированию и использованию бюджетно-налогового инструментария социально-экономического развития.**

В работе рассмотрены условия применения прямых и непрямых методов финансирования развития экономики. При этом в качестве основных современных бюджетно-налоговых методов и инструментов предложено рассматривать федеральные (региональные) целевые программы, венчурные формы финансирования, инвестиционные фонды, государственно-частное партнерство, налоговый инструментарий. В целях обеспечения единства государственной политики в бюджетно-налоговой сфере сформулированы основные подходы к формированию и эффективному использованию бюджетно-налогового инструментария.

Материальной основой экономического роста выступает финансовый потенциал. Поскольку в современной науке отсутствует единая позиция по вопросу о его составе и структуре, в работе уточняется содержание и возможные методы оценки финансового потенциала.

Одним из стратегических приоритетов развития выступает его инновационная направленность. В результате анализа налоговых методов и инструментов стимулирования инноваций в работе сделан вывод об ограниченном использовании налогового инновационного потенциала, а также предложен ряд механизмов, способствующих развитию этих процессов (в рамках налога на прибыль, налога на имущество, специальных налоговых режимов и др.).

Предложенные в работе налоговые стимулы инновационного развития экономики касаются изменения отдельных элементов механизма исчисления и уплаты налога на прибыль (в части формирования затрат, связанных с опытно-конструкторскими разработками, деятельностью инновационных предприятий в рамках реализации целевых программ), налога на имущество (освобождение от налогообложения имущества, используемого в инновационной деятельности), специальных налоговых режимов для субъектов хозяйствования, деятельность которых соответствует признакам инновационности. Проведенный анализ позволил сделать вывод об ограниченном характере использования налоговых стимулов в инновационной деятельности.

В работе впервые увязываются между собой проблемы долговой нагрузки с социально-экономическим развитием страны, подходы к управлению государственным долгом и определению долгового потенциала бюджетов. В результате были определены факторы влияния долговой нагрузки на социально-экономическое развитие государства и отдельных территорий. Предложено в расчете долговой нагрузки использовать утвержденные (а не фактические) показатели собственных доходов бюджета (налоговых и неналоговых) вместо показателя величины доходов бюджета за вычетом безвозмездно полученных доходов, что позволит избежать заниженных значений долговой нагрузки, влияющих на основные бюджетные параметры.

Кроме того, в рамках новых подходов к управлению долгом на основе системы показателей оценки влияния долговой нагрузки на социально-экономическое развитие региона предложено дополнительно рассчитывать коэффициенты расходов на обслуживание государственного долга, удельного веса рыночного долга, просроченных долговых обязательств и бюджетных кредитов в структуре государственного долга. Расчет этих показателей позволит судить о приоритетах долговой политики государства и отдельных публично-правовых образований и должен способствовать оценке качества в части экономии бюджетных средств за счет снижения как самой величины государственного долга, так и расходов на его обслуживание, оптимизации долговой структуры бюджета, соблюдения требований Бюджетного кодекса РФ.

В целях достижения долговой устойчивости, стабильности и платежеспособности государства и территорий, предположено рассчитывать удельный вес сумм, направляемых на погашение основного долга и расходов на его обслуживание, в величине налоговых и неналоговых доходов, а также учитывать соотношение объема краткосрочной долгосрочной (в т.ч. среднесрочной) задолженности с целью выявления степени "инвестиционной" направленности использования средств, привлекаемых для финансирования ускоренного социально-экономического развития. Увеличение объема краткосрочной задолженности негативно влияет на кредитоспособность публично-правовых образований и свидетельствует о нерациональной долговой политике в отношении инвестиционных заимствований.

### **3. Разработаны методологические основы программно-целевого финансирования бюджетных инвестиций в социально-экономическое развитие.**

В России финансирование инвестиционных проектов в рамках целевых программ, как инструментов реализации приоритетных задач в области социально-экономического развития страны, связано с осуществлением федеральных инвестиционных программ (Федеральная адресная инвестиционная программа, федеральные целевые программы), ведомственных, региональных и муниципальных целевых инвестиционных программ.

В работе обоснован вывод о необходимости расширения сферы применения проектного финансирования как действенного финансового инструмента в отношении долгосрочных инвестиционных проектов, позволяющих решить национально-значимые экономические и социальные проблемы.

Обобщены, уточнены и дополнены основы бюджетного инвестирования и финансирования бюджетных инвестиций, а также предложена авторская классификационная структура бюджетных инвестиций по группам и их видам.

В ходе исследования была разработана видовая классификация классификационная структура бюджетных инвестиций, представленная на рис.2.

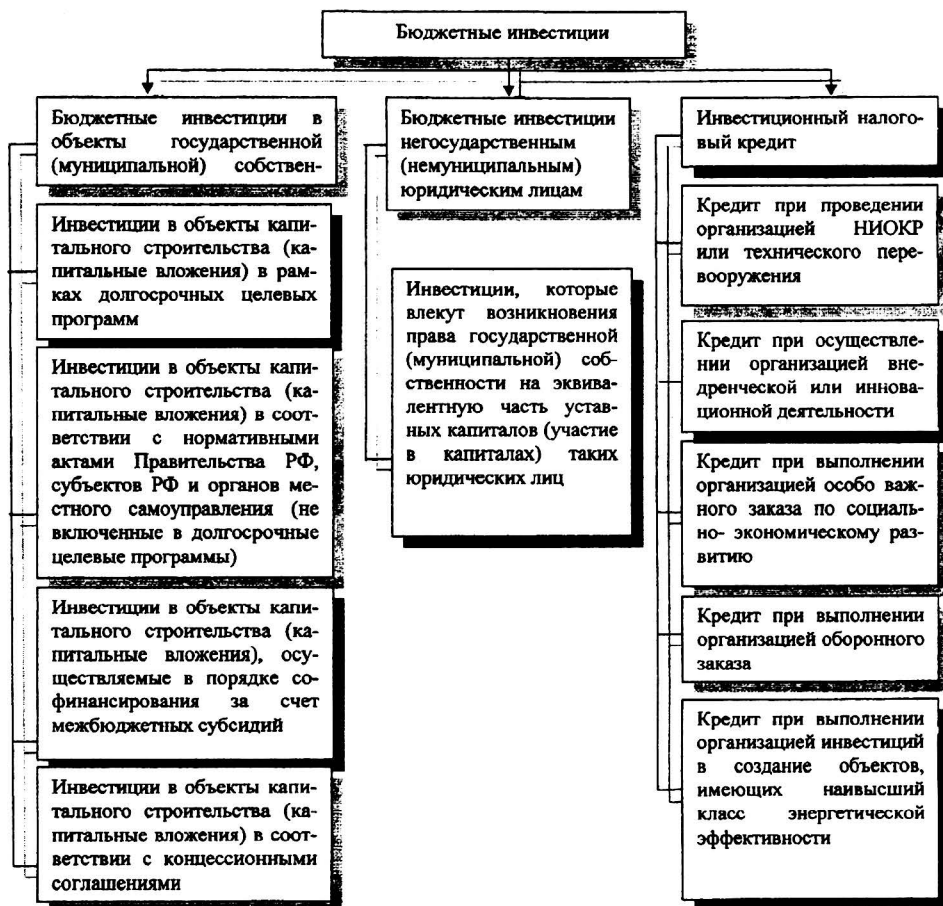


Рис. 2. Классификационная структура бюджетных инвестиций

Большое внимание в работе уделено финансированию бюджетных инвестиций. В этой связи обобщены и уточнены его основы и разработана модель финансирования бюджетных инвестиций, элементы которой наглядно представлены на рис. 3



**Рис. 3. Модель финансирования бюджетных инвестиций**

Определены проблемы финансирования инвестиционных проектов за счет средств Инвестиционного фонда (ИФ) РФ, в том числе на условиях государственно-частного партнерства (ГЧП). Институт и механизм формирования ГЧП так, как это прописано в "Положении об Инвестиционных фондах", конфликтует с Бюджетным и Налоговым кодексами РФ, а также с земельным законодательством. В связи с этим предложено два варианта решения обозначенных проблем:

- 1) перевод алгоритма бюджетного инвестирования в режим инвестирования корпоративного;
- 2) выставление средств по всем закрепленным за ИФ РФ проектам на курсы частных инжиниринговых и финансовых консорциумов.

Раскрыто содержание бюджетных целевых программ (долгосрочных, ведомственных и адресных инвестиционных) как механизма финансового планирования и финансирования бюджетных инвестиций, ориентированного на результат, а также; выявлены проблемы и недостатки финансирования инвестиций за счет средств федеральных адресных инвестиционных программ (ФАИП), совокупное действие которых приводит к низкой результативности реализации ФАИП.

Основными проблемами финансирования капитальных вложений являются: несоблюдение запланированных сроков ввода объектов в эксплуатацию и рост незавершенного строительства; ежегодный пересмотр состава объектов и строек, финансируемых за счет ФАИП, и в результате, отсутствие стабильности финансирования и строительства объектов; невыполнение планируемых объемов финансирования строек и объектов за счет внебюджетных источников и отсутствие контроля за соблюдением этих обязательств; сохранение значительного объема непрограммной части ФАИП; недостаточный уровень ответственности государственных заказчиков за реализацию ФАИП.

В диссертации определены направления повышения результативности расходов на реализацию федеральных целевых программ:

1) произведение оценки обоснованности показателей ежегодного бюджетного финансирования, зафиксированных в паспорте каждой целевой программы;

2) становление при разработке ФЦП четких, достижимых и количественно определенных технико-экономических показателей;

3) определение перечня процедур, осуществляемых при изменениях в структуре программных мероприятий, сроков их реализации и порядка корректировки объемов финансирования ФЦП;

4) повышение ответственности государственных заказчиков за регулярное предоставление и публикацию отчетности по реализации ФЦП и привлечение внебюджетных источников финансирования целевой программы;

5) обеспечение большей прозрачности процедур формирования и реализации федеральных целевых программ, создание действенной системы мониторинга и контроля за ходом и результатами реализации программных мероприятий.

В диссертации разработаны методологические основы и методические подходы к оценке эффективности бюджетных инвестиций. В настоящее время при планировании бюджетных ассигнований на финансирование инвестиционных проектов отсутствует адекватный анализ расходных обязательств, возникающих после осуществления бюджетных инвестиций. В таком случае, если проекты соответствуют целям финансирования общественных благ за счет федерального бюджета, определение критериев позволяет направить средства бюджета в наиболее эффективные проекты. Такие проекты должны удовлетворять следующим условиям.

Для федерального бюджета такими критериями могут являться:

- эффект бюджетных инвестиций распространяется на несколько регионов;
- инвестиции не могут быть осуществлены частным сектором в силу недостаточной доходности инвестиций;
- бюджетные инвестиции реализуются в рамках проектов, имеющих высокие затраты и имеют значительный эффект масштаба;
- расходы направлены на решение стратегических общенациональных задач;
- при наличии выбора между инвестициями, преследующими одну цель и имеющими сопоставимую норму доходности, предпочтение отдается инвестициям в реконструкцию и ремонт перед новым строительством.

Для оценки эффективности федеральных целевых программ можно применять следующие критерии:

- соответствие федеральных целевых программ приоритетам социально-экономического развития страны и актуальность целей программы;
- адекватность комплекса мероприятий федеральных целевых программ для достижения их целей;
- выполнение плановых объемов финансирования и привлечения дополнительных средств для реализации федеральных целевых программ;
- достижение целей федеральных целевых программ и степень выполнения их мероприятий;

- динамика показателей экономической и общественной эффективности реализации федеральных целевых программ;
- идентификация негативных внешних факторов и меры по их смягчению.

В связи с вышесказанным мы предлагаем использовать следующие показатели оценки эффективности федеральных целевых программ:

1) показатель экономической эффективности, который представляет собой отношение показателей результатов реализации программных мероприятий к затратам на их достижение;

2) показатель общественно-экономической эффективности, рассчитанный как соотношение величины достигнутого и запланированного показателя достижения цели и величины затрат на его достижение;

3) показатель общественной эффективности, рассчитываемый как отношение индикаторов целей к показателям достигнутых результатов программных мероприятий.

На основе полученных оценок по названным критериям предлагается рассчитывать *интегральную оценку реализуемых федеральных целевых программ* по ниже приведенной формуле:

$$R = \sum K_j \times Z_j,$$

где  $R$  - интегральная оценка целевой программы;  $K_j$  - оценка по критерию;  $Z_j$  - вес  $K_j$ ;

В зависимости от полученного значения интегральной оценки определяются качественная характеристика целевой программы: высокая, хорошая, удовлетворительная, неудовлетворительная. По результатам оценки эффективности целевых программ должна разрабатываться рейтинговая балльная оценка, результаты которой должны учитываться при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и распределении средств федерального бюджета по программам с учетом хода их реализации. В случае если программа не удовлетворяет установленным критериям эффективности, следует произвести корректировку выделяемых из бюджета средств, т.е. неэффективные программы должны или корректироваться, или отменяться.

Эффективным предлагается признавать такое осуществление бюджетных расходов, имеющих инвестиционную направленность, которое:

- осуществляется без нарушения требований действующего законодательства и в соответствии с целями и задачами, поставленными в соответствующей государственной, долгосрочной или ведомственной программе или ином нормативном правовом акте;

- обеспечивает достижение непосредственных и конечных результатов (по объему, количеству и/или качеству) на условиях использования объема средств, не превышающего изначально запланированный, а также на условиях приобретения для государственных нужд товаров, работ и услуг по ценам, не превышающим среднерыночные;

- обеспечивает внедрение инновационных технологий.

Далее в работе выявлены основные проблемы, препятствующими развитию венчурной индустрии в России: крайне малое присутствие российского капитала в венчурной индустрии России; отсутствие экономических стимулов для привлечения прямых инвестиций в предприятия высокотехнологического сектора,

обеспечивающих приемлемый риск для венчурных инвесторов; неразвитость инфраструктуры, обеспечивающей в научно-технической сфере России появление новых и развитие существующих малых и средних быстрорастущих технологических инновационных предприятий, способных стать привлекательным объектом для прямого (венчурного) инвестирования.

По данным Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, основными факторами, сдерживающими инновационную деятельность в России, являются: 1) финансовые проблемы: недостаток собственных финансовых средств (41%), а также недостаток инвестиций (12%), ограниченность централизованных источников финансирования, заемных и привлеченных средств, неприемлемые условия кредитования (16%); 2) недостаточная реализация конкретных инновационных проектов в связи с низким спросом на научно-техническую продукцию (такой спрос в России пока может быть в основном со стороны государства).

Учитывая зарубежный опыт, предложена модель венчурного финансирования на условиях государственно-частного партнерства через систему венчурных фондов (рис.4).



Рис. 4. Модель венчурного финансирования с участием венчурных фондов на условиях государственно-частного партнерства

Ключевыми участниками венчурного инвестиционного бизнеса являются: инвесторы, стремящиеся к получению высоких доходов; предприниматели, которым необходим капитал; инвестиционные банки, организующие продажу компаний; венчурные фонды (венчурные капиталисты), зарабатывающие деньги на посредничестве между перечисленными заинтересованными сторонами. Предложенную модель должны дополнять финансовые инструменты и методы государственного регулирования частного венчурного инвестирования в разрезе трех основных групп:

1) прямое участие бюджетными средствами в формировании венчурных фондов или финансирование малых предприятий (прямые инвестиции, государственные займы);

2) косвенное бюджетное финансирование (косвенное регулирование) путем бюджетного и налогового льготирования участников венчурного финансирования (государственные гарантии по кредитам венчурным проектам, в том числе для начинающих инвесторов-инноваторов, малых предприятий, налоговые льготы, субсидии банкам на возмещение потерь на процентах при льготном кредитовании участников венчурного финансирования и др.);

3) конкурсный отбор инвестиционных проектов и инвесторов, которые будут вкладывать средства в венчурные фонды.

**4. Разработаны методологические подходы и методические приемы формирования инструментария финансового контроля и мониторинга использования и качества управления бюджетными ресурсами социально-экономического развития.**

В диссертации впервые увязываются в единое целое инструментарий государственного финансового контроля см проблемами социально-экономического развития. Переход к программному бюджету и внедрение новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг требуют комплексного реформирования системы государственного (муниципального) финансового контроля, основанной на конституционных принципах разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В контексте темы диссертационного исследования государственный финансовый контроль выступает составным элементом общей системы государственного финансового регулирования социально-экономического развития. На этой основе разработана теоретическая модель системы государственного финансового контроля бюджетных источников и расходов на развитие, включающая в себя объекты, субъекты, формы, виды, методы (рис. 5).

В ходе исследования уточнена и дополнена система формализованных показателей оценки эффективности финансового контроля, включающая в себя коэффициенты: результативности контроля; упущенных бюджетных возможностей; финансовых потерь; эффективности; возвратности средств бюджет; экономичности; обоснованности затрат на содержание органа финансового контроля; интенсивности (табл. 1). Результативность использования бюджетных средств отражает степень достижения планируемого результата, т.е. показывает фактическое достижение запланированных результатов государственной программы (программных мероприятий). Экономность отражает выполнение государственной программы (программного мероприятия) с использованием определенного объема средств.

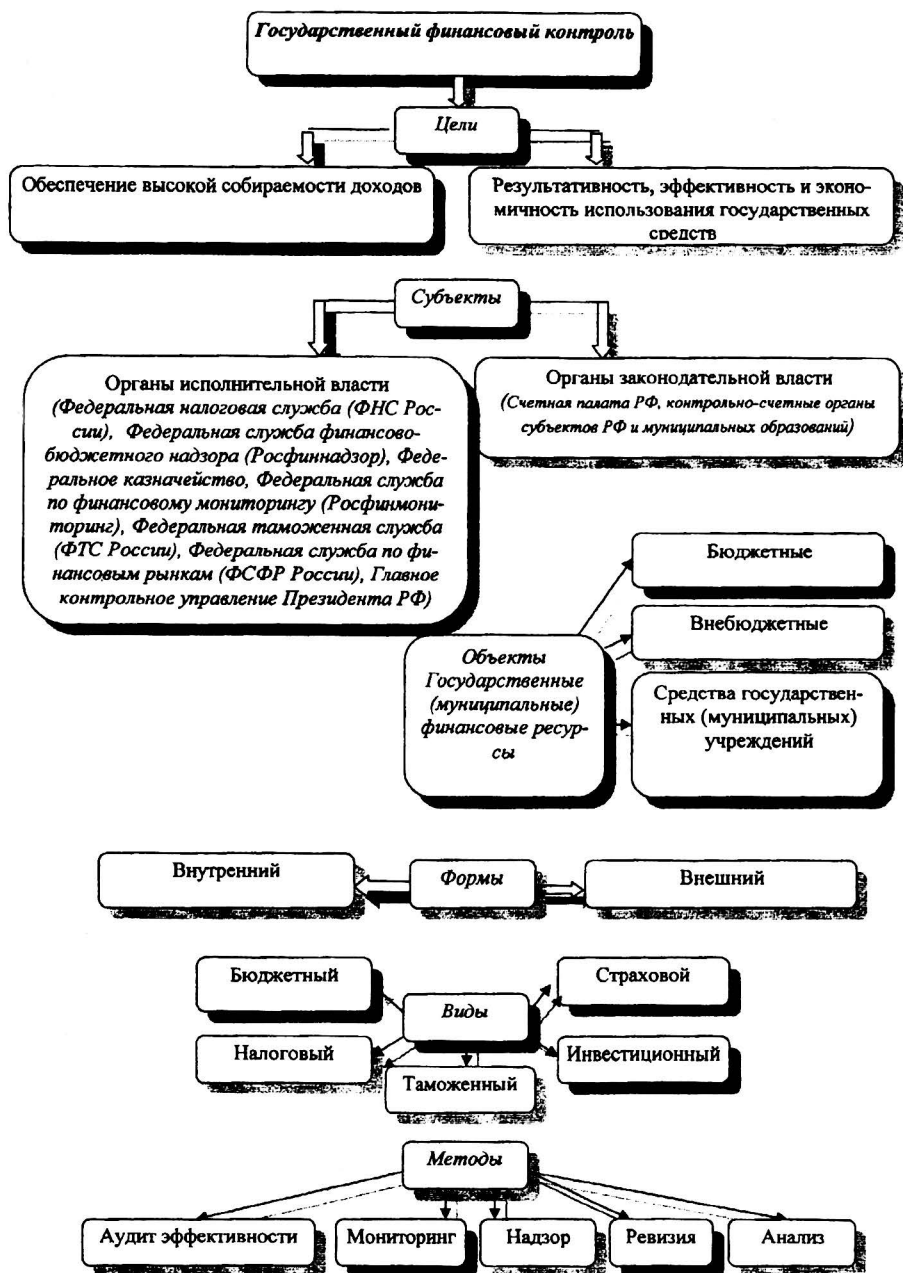


Рис. 5. Модель системы государственного финансового контроля

Таблица 1. Показатели эффективности финансового контроля

№	Показатели эффективности финансового контроля	Формула расчета	Рекомендуемые нормативные значения
1	Коэффициент результативности контроля $K_p$	$K_p = (O_{цл} + O_{нец} + O_{пр} + O_{фп}) / O_{обм}$ где: $O_{цл}$ - объем целевого использования бюджетных средств; $O_{нец}$ - объем неэффективного использования бюджетных средств; $O_{пр}$ - объем бюджетных средств, использованных с прочими нарушениями законодательства; $O_{фп}$ - объем финансовых потерь; $O_{обм}$ - общий объем проверенных бюджетных средств	-
2	Коэффициент упущенных бюджетных возможностей $K_{у}$	$K_{у} = (O_{цл} + O_{нец} + O_{пр}) / O_{б}$ где: $O_{б}$ - объем годового бюджета.	-
3	Коэффициент финансовых потерь $K_{фп}$	$K_{фп} = O_{фп} / O_{б}$	$\leq 1$
4	Коэффициент эффективности $K_{эф}$	$K_{эф} = \sum_{исп} / \sum_{нап}$ где: $\sum_{исп}$ - количество исполненных представлений и предписаний; $\sum_{нап}$ - общее количество направленных представлений и предписаний	1
5	Коэффициент возвратности средств в бюджет $K_v$	$K_v = O_v / O_n$ где: $O_v$ - объем возвращенных в бюджет средств; $O_n$ - объем средств, предъявленных к возврату по представлениям и предписаниям	1
6	Коэффициент экономичности $K_{э}$	$K_{э} = O_{фп} / O_{зт}$ где: $O_{зт}$ - объем средств, затраченных на содержание органа финансового контроля.	$\geq 1$
7	Коэффициент обоснованности затрат на содержание органа финансового контроля $K_{об}$	$K_{об} = (O_{цл} + O_{нец} + O_{пр}) / O_{фп}$	$\geq 1$
8	Коэффициент интенсивности $K_{инт}$	$K_{инт} = \sum_{км} / Ч_{фк}$ где: $\sum_{км}$ - количество контрольных мероприятий; $Ч_{фк}$ - численность органа финансового контроля	-

В свою очередь, понятие эффективности включает в себя экономический, социальный или иной полезный эффект, полученный при минимально возможных затратах на его достижение. Эффективность использования бюджетных средств на реализацию государственной программы (программных мероприятий) представляет собой соотношение полученного от реализации программы полезного эффекта и ресурсов, затраченных на его достижение. (Рис. 6).

В процессе исследования выявлены недостатки и проблемы действующей системы применения мер ответственности за нерезультативное, неэффективное и неэкономичное использование бюджетных ресурсов: отсутствие законодательно утвержденной общероссийской классификации нарушений и недостатков, выявляемых в ходе осуществления государственного финансового контроля; несоответствие и несогласованность финансового (бюджетного) законодательства с законами и актами других отраслей права; неэффективный механизм принуждения

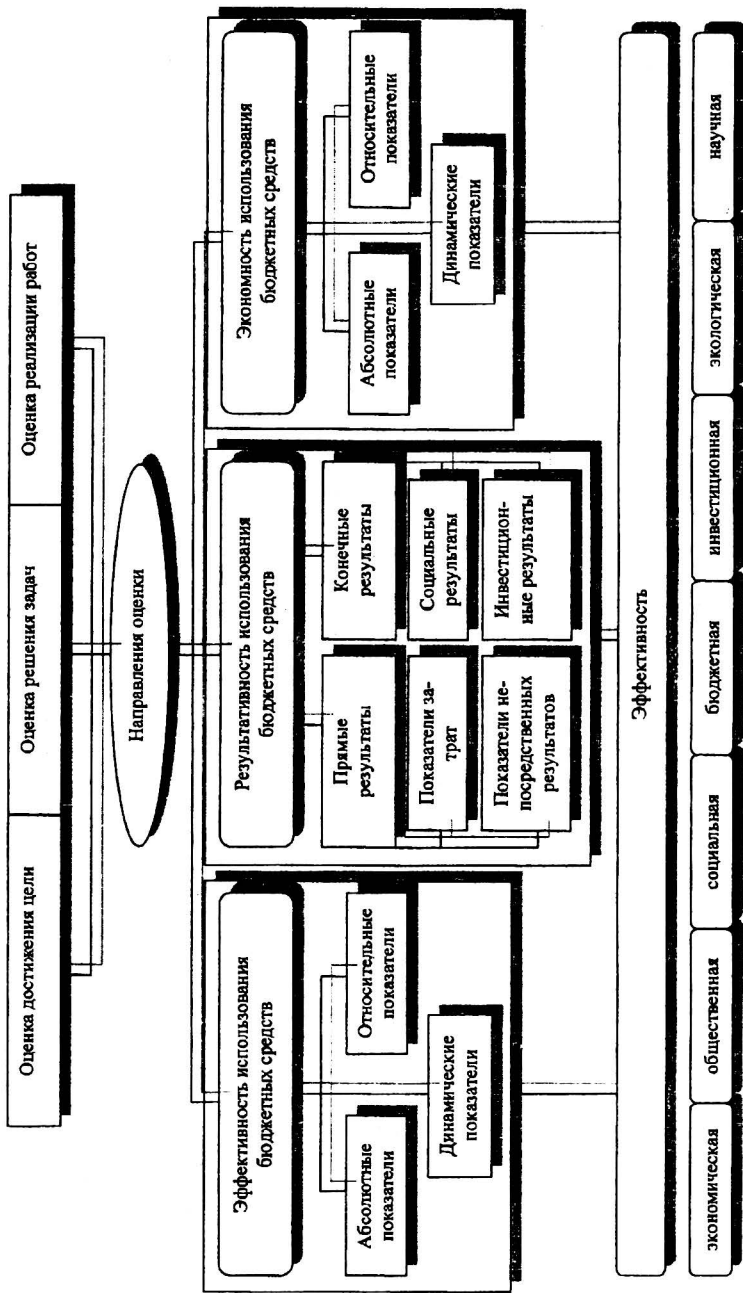


Рис. 6. Результативность, эффективность и экономность использования бюджетных средств

за нарушения бюджетного законодательства: размер штрафных мер административного воздействия не может возместить ущерб, нанесенный правонарушителями; отсутствие мер воздействия на нарушителей бюджетного законодательства за нарушения порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности (предусмотрены меры только в части нецелевого использования средств).

В результате определены пути и предложены меры по их устранению:

- придать бюджетным обязательствам статус властных (публичных) имущественных (денежных) обязательств, невыполнение которых влечет собой не только административную, дисциплинарную ответственность, но и возмещение имущественного вреда субъектам бюджетных отношений;

- упорядочить в четкую, единую систему все государственные контрольные органы и порядок осуществления контроля;

- разработать классификатор, разделяющий нарушения на финансовые и процедурные, которые не нанесли прямого либо косвенного ущерба государству, законодательно закрепив все виды нарушений бюджетного законодательства, и на этой базе установить степень ответственности нарушителей законодательства;

- соизмерить применяемые санкции и штрафы с серьезностью /тяжестью нарушения;

- увеличить размеры штрафных санкций в 10 раз, причем в рамках уголовного наказания необходимо сместить акценты с лишения свободы на большие размеры штрафов с целью компенсации ущерба государству;

- установить ответственность должностных лиц за составление и исполнение плановых показателей, содержащихся в среднесрочных финансовых планах и бюджете на плановый период, в случае отклонения фактических показателей от прогнозных более чем на 10% в виде штрафа в размере 5% от суммы фактического отклонения, превышающей 10%, но не менее 50 000 руб.;

- предусмотреть санкции за нарушения порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности, а также учета государственного имущества.

В диссертации предложен развернутый механизм контроля (аудита) и мониторинга результативности и эффективности реализации и финансирования бюджетных целевых программ. Обоснована необходимость осуществления контроля результативности и эффективности использования бюджетных средств, в порядке реализации целевых программ, по двум отдельным критериям: результативности - показателям, отражающим результаты программного мероприятия; эффективности - показателям, характеризующим отношение результатов и затрат на выполнение результирующих параметров программного мероприятия. При этом выбранные показатели контроля результативности и эффективности должны отвечать следующим требованиям: релевантности; информационности; доступности, полноты, реалистичности, своевременности и однозначности интерпретации используемых показателей; соответствия результирующим качественным и количественным плановым показателям реализации программного мероприятия; отражения специфики и решение задач по проблемам, отражен-

ным в программе; измеримости; определяемости на основе статистического наблюдения; зависимости показателей от реализации мер государственной поддержки; сравнимости; точности; объективности; достоверности; однозначности; своевременности и регулярности; проверяемости и экономической целесообразности; контролируемости и чувствительности; скорости обновления.

В ходе диссертационного исследования разработана схема контроля (аудита) и оценки результативности и эффективности использования бюджетных средств по программным мероприятиям представленная следующими этапами:

1. Выбор оценочных показателей, характеризующих результативность и эффективность использования бюджетных средств по программным мероприятиям.

2. Сбор информации для расчета показателей результативности и эффективности использования бюджетных средств.

3. Сравнение фактических показателей с целевыми индикаторами.

4. Оценка влияния факторов на уровень приближения фактических показателей к целевым индикаторам.

5. Расчет и оценка показателей результативности и эффективности использования бюджетных средств использования бюджетных средств по программным мероприятиям.

6. Разработка управленческих решений по повышению результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Для аудита результативности и эффективности использования бюджетных средств по программным мероприятиям можно предложены следующие группы показателей: результирующие, затратные и качественные.

Результирующие - относительные показатели, характеризующие полноту фактического достижения результата программного мероприятия.

$$R_{пм} = \frac{X_{п\ факт}}{X_{п\ план}} \times 100\% ;$$

где:  $R_{пм}$  - показатель результативности программного мероприятия;  $X_{п\ план}$  - плановое значение показателя;  $X_{п\ факт}$  - фактическое значение показателя.

Оценка результативности государственной программы рассчитывается на основе балльных оценок по критериям с учетом их весовых коэффициентов:

$$R_{пр} = \frac{\sum (R_{пм} \times B_i)}{k} ,$$

где:  $R_{пр}$  - общий показатель результативности государственной программы;  $B_i$  - балльная оценка, присвоенная программе.

Минимально возможное значение результативности использования бюджетных средств по программным мероприятиям, достижение которого делает целесообразной ее дальнейшую реализацию, должно находиться на уровне не менее 95%.

Затратные - показатели, характеризующие полноту фактического достижения запланированного уровня эффективности программного мероприятия как соотношение результатов и финансовых затрат.

$$E_{\phi} = \frac{\sum K_n (X_n \text{ факт} / X_n \text{ план})}{Z \text{ факт} / Z \text{ план}} \times 100\%$$

где:  $E_{\phi}$  - показатель эффективности;  $X_n \text{ план}$  - плановое значение показателя в отчетном периоде;  $X_n \text{ факт}$  - фактическое значение показателя;  $Z \text{ план}$  - плановая сумма финансирования;  $Z \text{ факт}$  - фактическая сумма финансирования на текущую дату;  $K_n$  - весовой коэффициент показателя.

При значении показателя эффективности  $\geq 90\%$  эффективность программы признается высокой, при значении 89% и менее - низкой.

Качественные показатели характеризуют получение результатов требуемого качества, т.е. соответствие полученного результата установленным требованиям.

$$M_s^* = M_s / M_n * 100\%$$

где:  $M_s$  - число программных мероприятий, в рамках которых приобретенные товары, выполненные работы, оказанные услуги соответствуют установленным требованиям качества и безопасности;  $M_n$  - общее число программных мероприятий, предусмотренных программой.

Все расходы бюджета разделить на две группы: социальные и инвестиционные. В части государственных программ социального направления такую зависимость установить нельзя, поскольку все публичные нормативные расходные обязательства, к которым относятся и социальные (но не все), должны быть безусловно профинансированы в полном объеме, установленном нормативно-правовыми актами России. В отношении же государственных программ инвестиционной направленности эту зависимость необходимо устанавливать следующим образом: сколько баллов составляет оценочный показатель эффективности, ровно такой процент и будет профинансирован за счет средств бюджетной системы.

Далее в работе предложены подходы к формированию и использованию инструментария мониторинга качества управления общественными финансами публично-правовых образований.

Мониторинг и оценка качества управления финансовыми ресурсами являются необходимыми элементами комплексной системы регионального (муниципального) управления. Система мониторинга и оценки качества управления финансовыми ресурсами должна состоять из следующих элементов: нормативные правовые акты, регулирующие процедуры мониторинга и оценки качества управления финансовыми ресурсами, субъект и объект данной системы, ее внутренние и внешние пользователи, организационно-процедурная схема проведения мониторинга и оценки качества управления финансовыми ресурсами, в том числе процедуры и регламенты взаимодействия между субъектами, субъектом и объектом, а также регламенты взаимодействия процедур мониторинга и оценки качества управления финансовыми ресурсами с другими процедурами; методика проведения мониторинга и оценки качества управления финансовыми ресурсами; входные и выходные продукты и (или) результаты.

Как показала практика, в Российской Федерации отсутствует единая методика оценки финансового состояния публично-правовых образований, резуль-

таты которой отражали бы все аспекты финансовой деятельности регионов и муниципальных образований. Для решения этой проблемы в диссертации предложена структура специального документа, в котором должны отражаться финансовое состояние публично-правового образования и результаты мониторинга "Финансовое досье публично-правового образования". Он необходим для обеспечения сравнимости показателей и определения тенденций развития, установления причин их возникновения и разработки предложений по улучшению финансовой ситуации на основе результатов проведенного мониторинга.

Предложена уточненная и адаптированная к специфике муниципальных образований система индикаторов мониторинга качества управления местными финансами публично-правового образования. Показатели сгруппированы по направлениям, отражающим отдельные элементы качества управления финансами публично-правового образования (табл. 2).

**Таблица 2. Показатели мониторинга и оценки качества управления финансами публично-правового образования**

№	Наименование показателя	Вес показателя
<i>Финансовая гибкость</i>		
Г1	Доля первоочередных расходов в расходах бюджета	1,5
Г2	Завязанность бюджета от финансовой помощи	1,5
Г3	Объем кредиторской задолженности бюджетных учреждений	2,0
Г4	Динамика изменения кредиторской задолженности по оплате труда в течении года	1,2
<i>Финансовая зависимость</i>		
31	Доля финансовой помощи из других бюджетов в совокупных доходах бюджета	0,6
32	Отношение государственного (муниципального) долга без учета гарантий к доходам бюджета без учета межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней и поступлений по дополнительным нормативам	1,0
33	Отношение краткосрочного (до 1 года) государственного (муниципального) долга к доходам бюджета без учета межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней и поступлений по дополнительным нормативам	0,9
34	Отношение объема выданных публично-правовым образованием гарантий к доходам бюджета без учета межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней и поступлений по дополнительным нормативам	0,5
35	Отсутствие у публично-правового образования просроченных долговых обязательств	0,5
<i>Соблюдение правил по бюджетным ограничениям</i>		
О1	Размер резервных фондов	1,0
О2	Предельный размер дефицита бюджета	1,0
О3	Предельный объем муниципальных заимствований	1,0
О4	Предельный объем муниципального долга	1,0
О5	Предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга	1,0
О6	Соблюдение нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, должностных лиц, муниципальных служащих	1,0
<i>Управление доходами и расходами</i>		
У1	Соотношение расходов на содержание органов власти к доходам бюджета	1,0
У2	Исполнение плана по расходам в разрезе отдельных разделов бюджетной классификации расходов местных бюджетов	1,0
У3	Отношение дефицита местного бюджета к его доходам	1,0
У4	Исполнение плана по налоговым и неналоговым доходам местного бюджета	1,0

№	Наименование показателя	Вес показателя
<i>Использование программно-целевого метода планирования</i>		
П1	Удельный вес расходов, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов бюджета	1,5
П2	Доли автономных учреждений в общем количестве государственных (муниципальных) учреждений	1,0
П3	Наличие утвержденного обоснования бюджетных ассигнований	1,0
П4	Формирование трехлетнего бюджета	2,0
П5	Доля услуг с установленными стандартами качества	2,0

Финансовые индикаторы призваны оценить финансовую самостоятельность и эффективность финансово-бюджетной политики развития публично-правового образования и на этой основе осуществлять мониторинг качества управления финансами общественного сектора экономики.

## СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

### Монографии:

1. Козельский В.Н. Финансовые ресурсы в сфере образования. - Саратов: СГСЭУ, 2002. - 6,1 п.л.
2. Козельский В.Н., Лобазнова Е.В., Чистякова Е.А., Исаченкова Т.Ю., Никитин И.С. Контроль в сфере размещения государственных и муниципальных заказов: механизм проверок. - Саратов: Новый ветер, 2008. - 6,5 п.л.
3. Козельский В.Н. Методология формирования финансовой стратегии государственного регулирования экономики / Саратовский государственный социально-экономический университет. – Саратов, 2011. – 7,3 п.л.
4. Козельский В.Н. Теоретические основы формирования и использования финансового инструментария стратегии развития России / Саратовский государственный социально-экономический университет. – Саратов, 2012. - 10,2 п.л.
5. Козельский В.Н., Тимошенко В.А. Налоговое администрирование и налоговый контроль. - Саратов: Саринфо, 2012. - 26,6 п.л.

### Статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях:

6. Козельский В.Н. Исследование сущности государственных услуг в современной России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. №2 - 0,5 п.л.
7. Козельский В.Н. Методологические подходы к содержанию общественных финансов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. №3 - 0,5 п.л.
8. Козельский В.Н. Регулятивные механизмы общественных финансов // Власть. 2011. №6. - 0,5 п.л.
9. Козельский В.Н. Развитие контроля эффективного управления общественными финансами // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. №4 - 0,5 п.л.

10. Козельский В.Н. Бюджетные инвестиции: проблемы и перспективы // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. №5 - 0,5 п.л.

11. Козельский В.Н. Основы программного планирования и финансирования бюджетных инвестиций // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. №3 - 0,5 п.л.

12. Козельский В.Н. Методические подходы к оценке эффективности и результативности государственных программ в России // Власть. 2012. №7. - 0,5 п.л.

13. Козельский В.Н. Совершенствование организационно-методических основ государственного финансового контроля // Наука и общество. 2011. №2 - 0,5 п.л.

14. Козельский В.Н. Долговая политика регионов: состояние и направления развития. // электронный журнал "Современные проблемы науки и образования", 2012. URL: <http://www.science-education.ru/105>. - 0,5 п.л.

15. Козельский В.Н. Налоговые инструменты инновационного развития территорий // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. №1. - 0,5 п.л.

16. Козельский В.Н. Методология мониторинга качества управления общественными финансами // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. №9. - 0,5 п.л.

17. Козельский В.Н. Влияние бюджетных инвестиций на развитие отдельных отраслей и видов деятельности // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. №18. - 0,5 п.л.

18. Козельский В.Н. Налоговый инструментарий обеспечения социально-экономического развития государства // Наука и общество. 2012. №2. - 0,5 п.л.

#### **Статьи и тезисы докладов в других изданиях:**

19. Козельский В.Н. Финансовый аспект реформирования системы образования в России / Финансовая политика современной России. Сб. науч. трудов. Саратов, 2000. - 0,5 п.л.

20. Козельский В.Н. Финансовые ресурсы российской системы образования / Финансовая политика современной России. Сб. науч. трудов. Саратов, 2001. - 0,5 п.л.

21. Козельский В.Н. Субъекты и направления финансового контроля за деятельностью бюджетных образовательных учреждений / Финансовые проблемы переходной экономики. Сб. научн. трудов. Саратов, 2001. - 0,5 п.л.

22. Козельский В.Н. Модернизация управления общественными финансами / Использование финансов для развития инновационной экономики: Материалы международной заочная научно-практической конференция. 26-29 октября 2011 года. - Ижевск, 2011. - 0,6 п.л.

23. Козельский В.Н. Финансовый контроль на государственном уровне: проблемы теории и методологии // Культура народов Причерноморья. 2011. №4. - 0,4 п.л.

24. Козельский В.Н. Роль государства в современной рыночной экономике / Тезисы докладов по итогам НИР СГСЭУ за 2011 год. - Саратов: СГСЭУ, 2011 - Саратов: СГСЭУ, 2012. - 1,0 п.л.

25. Козельский В.Н. Институциональная система финансового контроля эффективного использования бюджетных средств в России / Модернизация экономики и общества: Сб. науч. тр. часть 2. - Саратов: СГСЭУ, 2011. - 0,5 п.л.

26. Козельский В.Н. Проблемы регулирующего воздействия государства на социально-экономические процессы / Финансовый механизм экономического роста России: сб. науч. тр. Саратов: СГСЭУ, 2012. - 0,45 п.л.

27. Козельский В.Н. Развитие системы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля / Актуальные проблемы совершенствования управления региональными и муниципальными финансами: Материалы 5-й международной научно-практической конференции. 8-9 декабря 2011 года - Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2011. - 0,2 п.л.

28. Козельский В.Н. Основы формирования финансового потенциала региона / Экономика и общество в условиях глобализации: вызовы XXI века: Материалы международной научно-практической конференции. Часть 1. - Саратов: СГСЭУ, 2011. - 0,25 п.л.

29. Козельский В.Н. Особенности современной налоговой политики России / Актуальные проблемы налоговой политики: Материалы 4-й Международная научно-практическая конференция молодых налоговых. 14.марта 2012 года. Москва: Финансовый университет при Правительстве РФ - 0,4 п.л.

30. Козельский В.Н. Проблемы влияния бюджетных инвестиций на развитие отдельных отраслей и видов деятельности / Использование финансов для развития инновационной экономики: Материалы международной заочная научно-практической конференция. - Ижевск, 2012. - 0,5 п.л.

31. Козельский В.Н. Особенности бюджетного инвестирования / Проблемы модернизации и посткризисное развитие современного общества (экономика, социология, философия, право): Мат-лы международной научно-практической конференции (23 марта 2012 г.). - в 3-х частях. Ч.2./отв. ред. В.И.Долгий. - Саратов: ИЦ "Наука", 2012. - 0,5 п.л.

32. Козельский В.Н. Индикативный подход к моделированию процесса управления публичными финансами / Финансы в меняющемся мире: материалы 2-й Всероссийский молодежный научный форум (19-21 апреля 2012 г.) - Москва: Государственный университет Минфина России, 2012. - 0,5 п.л.

33. Козельский В.Н. Результативность контроля за качеством использования бюджетных ресурсов региона / Социально-политические перспективы развития современного государства и общества: материалы международной научно-практической конференции 26 апреля 2012. - Маркс, 2012. - 0,75 п.л.

34. Козельский В.Н. Мониторинг эффективности организации общественных финансов: проблемы и возможности развития в России / Финансовый механизм экономического роста России: проблемы, решения: сб. науч. тр./ Под ред. В.В.Степаненко. - Саратов: СГСЭУ, 2012. - 0,5 п.л.

35. Козельский В.Н. Актуальные проблемы бюджетного инвестирования / Проблемы модернизации и посткризисное развитие современного общества (экономика, социология, философия, право): Мат-лы международной научно-практической конференции (23 марта 2012 г.). - в 3-х частях. Ч.3./отв. ред. В.И.Долгий. - Саратов: ИЦ "Наука", 2012. - 0,3 п.л.

**Автореферат**

Подписано в печать 22.11.12  
Бумага типогр. №1  
Печать офсетная  
Заказ 436

Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Гарнитура "Times"  
Уч.-изд. л. 2,0  
Тираж 100 экз.

**Издательский центр Саратовского  
государственного социально-экономического университета.  
410003, Саратов, Радищева, 89.**

102