

На правах рукописи



НАУМОВА ЛАРИСА ВЛАДИМИРОВНА

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ПРОГРАММ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2018

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», г. Москва

- Научный руководитель - доктор экономических наук, доцент
Клевцов Виталий Владимирович
- Официальные
оппоненты - **Рыкова Инна Николаевна**,
доктор экономических наук, федеральное
государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый
институт», Центр отраслевой экономики,
руководитель
- **Ларина Светлана Евгеньевна**,
доктор экономических наук, профессор,
федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Российская академия народ-
ного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
факультет государственного управления
экономикой, декан
- Ведущая организация - Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего обра-
зования «Санкт-Петербургский государст-
венный экономический университет»

Защита состоится « 20 » декабря 2018 г. в 13:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.196.02 на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» по адресу: 117997, г. Москва, Стремянный пер., д.36. , корп. 3, ауд. 353.

С диссертацией можно ознакомиться в научно-информационном библиотечном центре имени академика Л.И. Абалкина и на сайте организации <http://ords.rea.ru>.

Автореферат разослан « 19 » ноября 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Маршавина Любовь Яковлевна

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Реализация государственной политики Российской Федерации, охватывающей общегосударственный, региональный и местный уровни, рассчитана на социально-экономическое воздействие посредством государственных программ Российской Федерации.

В послании Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 г. говорится, что развитие России, долгосрочный рост способны обеспечить приоритетные проекты «в пространственное развитие, инвестиции в инфраструктуру, в образование, здравоохранение и экологию, в новые технологии и науку, меры поддержки экономики, содействие талантам, молодежи»¹, в составе государственных программ, направленных на финансовое обеспечение нового качества жизни и инновационного развития, модернизации экономики.

Достижение заданных стратегических ориентиров возможно вследствие повышения результативности государственных расходов за счет принятия мер организационно – финансового, методического характера к совершенствованию системы финансирования государственных программ, в том числе путем стимулирования привлечения частных инвестиций в государственные проекты.

Учитывая современные запросы общества на получение качественного высшего образования и влияние научно - технического прогресса на развитие мировой экономики, процесс наращивания знаний и накопление научного потенциала постоянно усложняется и контролируется государством в рамках реализации государственных программ «Развитие образования» и «Развитие науки и технологий».

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rg.ru/poslanie.pdf> (дата обращения: 15.04.2018).

Главным распорядителем средств федерального бюджета и ответственным исполнителем государственных программ в сфере образования и науки является Минобрнауки России. По статистике процент исполнения годовой сводной бюджетной росписи в разрезе целевых статей государственных программ РФ (с учетом изменений) за период с 2014 по 2016 годы снизился с 99,5% до 98,43%, при снижении бюджетной росписи расходов в этом периоде на 7%². В 2017 году динамика снижения продолжилась, показатель исполнения бюджета по расходам составил 95,7%.

По результатам оценки Минфином России качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета, включающей показатели процесса и результата финансовой деятельности в составе государственных программ «Развитие образования», «Развитие науки и технологий», Минобрнауки России в 2017 году занимало 26 место.

Относительно низкие финансовые и управленческие показатели деятельности Минобрнауки России при финансировании государственных программ вызваны недостатками методов и инструментов управления бюджетными расходами, что подтверждается выводами Счетной палаты РФ о неэффективности финансовых затрат в проект «5-100».

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью теоретических разработок понятийного аппарата, модификации модели организационно-финансового сопровождения субсидирования проектов государственных программ, адаптации алгоритма применения социальных облигаций к сфере образования и науки РФ, обоснования новых методических подходов и практических рекомендаций по развитию системы финансирования государственных программ в области образования и науки.

² Официальный сайт // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet/> (дата обращения: 25.05.2018).

Степень научной разработанности проблемы. Теоретические и практические основы системы финансирования государственных программ и состав её элементов отражены в работах ученых, среди которых: Афанасьев М.П., Бегчин Н.А., Беленчук А.А., Белозеров И.П., Бурик О.В., Глухов В.В., Дж. Ван Хорн, Канкулова М.И., Клевцов В.В., Костоглодова Е.Д., Лавров А.М., Ларина С.Е., Мурзаева О.В., Назарова Н.Н., Останин В.А., Рожков Ю.В., Рыкова И. Н., Федоров В.А., Федорова И.Ю., Хруцкий В.Е., Хруцкий Р.В., Шаш Н.Н., Шогенова Ф.А.

Вопросы совершенствования системы финансирования государственных программ в различных сферах деятельности широко обсуждаются в экономической литературе. Первая группа авторов рассматривает проблемы эффективного управления финансами образования (Александрова Т.Я., Голованова С.С., Долматович И.А., Митрофанов И.А., Спирихова Е.А., Тадтаева В.В., Фонова О.В.), вторая – вопросы финансирования разработок наукоемких технологий: Аландаров Р.А., Лещинская А.Ф.

Вопросам проектного управления в рамках государственных программ посвятили свои исследования Божко Л.М., Кожевников С.А., Плотников А.Н., Плотников Д.А., Переверзева В.В.

Специфику социальных облигаций и возможности их применения в области образования и науки изучали Иванова Н.В., Савченко П.В., Федорова М.Н., Шлихтер А.А.

В научной литературе представлен широкий спектр результатов научных исследований по финансированию отдельных областей образования или науки. Методы и инструменты финансового сопровождения работ и услуг рассматриваются авторами обособленно от общей системы финансирования. Вопросы финансирования сферы образования и науки изучены недостаточно глубоко и требуют развития категориального аппарата системы финансирования государственных программ в области образования и науки РФ, совершенствования модели

организационно-финансового сопровождения субсидирования этих программ, разработки алгоритма применения социальных облигаций в сфере образования и науки, новых методических подходов к оценке результативности использования инструментов финансирования государственных программ, разработки практических рекомендаций по управлению денежными потоками этих программ.

Необходимость проведения системного исследования, направленного на разработку теоретических положений и практических рекомендаций по развитию системы финансирования государственных программ в области образования и науки РФ, обусловила постановку цели и задач диссертации, ее логику и структуру.

Объектом исследования является система финансирования государственных программ в области образования и науки РФ.

Предмет исследования - совокупность экономических отношений, возникающих в процессе финансирования государственных программ в области образования и науки РФ.

Цель исследования состоит в разработке теоретических положений и практических рекомендаций по развитию системы финансирования государственных программ в области образования и науки РФ.

Цель работы обусловила необходимость постановки и решения следующих *задач*:

- определить понятие «система финансирования государственных программ в области образования и науки РФ»;
- модифицировать модель организационно-финансового сопровождения субсидирования государственных программ РФ в области образования и науки;
- адаптировать к сфере образования и науки финансовый инструмент-социальная облигация;

- обосновать методический подход к оценке результативности финансового обеспечения государственных программ в области образования и науки РФ;

- разработать практические рекомендации по управлению денежными потоками государственных программ.

Область исследования. Исследование выполнено в соответствии с п.2.3 Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований, п. 2.18 Механизмы распределения бюджетных средств Паспорта научных специальностей ВАК при Минобрнауки России по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

Теоретической основой диссертационного исследования послужили результаты фундаментальных и прикладных исследований, содержащиеся в научных трудах отечественных и зарубежных учёных – экономистов, посвященные государственным финансам в области образования и науки, в частности, специфике финансирования государственных программ.

Методологическая база исследования сформирована на основе применения системного, эволюционного, исторического, программно - целевого и проектного подходов к контролю и оценке результативности государственных программ. В ходе работы использованы методы: систематизации, логико-структурного, компаративного и причинно - следственного анализа научных источников, классификации, группировок, формализации критериев, экспертных оценок, моделирования, функциональный и факторный анализ государственных расходов при реализации государственных программ.

Эмпирическую основу исследования составили:

- Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты, регулирующие

деятельность по финансовому обеспечению реализации государственных программ РФ;

- справочно-информационные, аналитические, статистические и методические материалы Минфина России, Федерального казначейства, Счетной палаты Российской Федерации, Минобрнауки России, Росстата по вопросам финансирования государственных программ в области образования и науки за 2010 - 2017 гг.;

- результаты исследований отечественных специалистов, опубликованные в периодических изданиях, материалы научных конференций и семинаров, а также материалы, размещённые в сети Интернет по теме диссертации.

Научная новизна исследования состоит в разработке теоретических положений, в научном обосновании методических подходов и практических рекомендаций по развитию системы финансирования государственных программ в области образования и науки РФ с целью повышения результативности управления государственными финансами.

Наиболее существенные результаты, определяющие научную новизну исследования, полученные лично соискателем и выносимые на защиту, заключаются в следующем:

- дана авторская трактовка понятия «система финансирования государственных программ в области образования и науки РФ» как совокупности взаимодействующих при программном исполнении бюджета субъектов и объектов посредством единых для образования и науки методов и инструментов управления бюджетными расходами, позволяющая осуществить системное выделение финансов образования и науки, способствующая интеграции финансовых и управленческих показателей в оценке результативности финансового обеспечения государственных программ;

- модифицирована модель организационно - финансового сопровождения субсидирования проектов государственных программ в

области образования и науки путем включения в нее интеграции бюджетных и внебюджетных источников Минобрнауки России, получателей субсидий и соисполнителей работ, позволяющей улучшить управление ресурсным обеспечением этих программ;

- адаптирован к сфере образования и науки финансовый инструмент- социальная облигация посредством разработанного автором алгоритма перехода от субсидирования к социальному инвестированию, обеспечивающего привлечение частных инвестиций в проекты государственных программ в области образования и науки и финансирование из средств федерального бюджета по достижению планируемых социально-экономических результатов;

- обоснован предопределяющий приоритетные направления развития государственных программ в области образования и науки методический подход к оценке результативности использования источников финансового обеспечения этих программ на основе интегрального показателя финансовых, управленческих и индикативных параметров их реализации;

- разработаны рекомендации по управлению денежными потоками, связанными с исполнением государственных программ в области образования и науки РФ, обеспечивающие комплексное применение финансово-управленческих, информационно-организационных, контрольно-аналитических мер, в совокупности способствующих повышению эффективности системы финансирования этих государственных программ.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в развитии научных знаний о методах, инструментах, процессах финансирования государственных программ в области образования и науки в теории финансов, государственных финансов, финансового менеджмента. Основные положения и выводы диссертации расширяют научные представления о методах, инструментах программного

исполнения федерального бюджета РФ и особенностях организации финансов сферы образования и науки РФ, которые применяются органами управления государственными финансами - Минфином России, Федеральным казначейством, Минобрнауки России.

Практическая значимость работы состоит в возможности использования модифицированной модели организационно-финансового сопровождения субсидирования проектов государственных программ в области образования и науки, методического подхода к оценке результативности финансового обеспечения государственных программ в области образования и науки, рекомендаций по управлению движением денежных потоков, связанных с исполнением государственных программ в области образования и науки РФ. Положения по переходу от субсидирования приоритетных проектов государственных программ к социальному инвестированию, доведенные до уровня нормативных правовых актов могут быть использованы Минфином России как методическая основа для повышения результативности бюджетных расходов на этой основе.

Апробация и внедрение результатов исследования. В диссертации нашли отражения результаты, полученные при выполнении научно-исследовательской работы в ФГБОУ ВО «Национально исследовательский университет «МЭИ» по теме: «Методологическое, методическое и информационно-техническое сопровождение жизненного цикла бюджетных обязательств, возникающих в рамках государственных контрактов, заказчиком которых является Минобрнауки России». Методический подход и рекомендации по развитию системы финансирования государственных программ в области образования и науки РФ применены в Минобрнауки России. Теоретические положения и практические выводы диссертации представлены и обсуждены на 8 международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях: «Интеграция бизнеса, науки и образования в управлении

финансовыми рисками» (г. Москва, РЭУ им. Г.В. Плеханова 2017 г.), «Современные тенденции развития финансовой сферы России» (г. Москва, МАПК, 2017 г.), «III международной научно-практической конференции по актуальным проблемам менеджмента и экономики в России и за рубежом» (г. Новосибирск 2016 г.), «11-й Международной научно-практической конференции «Научный поиск в современном мире» (г. Махачкала. 2016 г.), «XI Международно-практической конференции» (г. Москва, РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016 г.), «Всероссийской научно-практической конференции «Статистика и вызовы современности», (г. Москва, МЭСИ, 2015 г.).

Публикации. Основные положения диссертации опубликованы в 13 работах (авторских объемом – 6,9 п.л.), в том числе в 5 научных статьях (авторских – 3,8 п.л.), опубликованных в журналах, из Перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты на соискание ученой степени кандидата наук.

Структура работы. Диссертация структурно состоит из введения, обосновывающего актуальность и значимость данной работы, трех глав, заключения, отражающего основные выводы, полученные в ходе исследования, библиографического списка и приложений.

II. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Дана авторская трактовка понятия «система финансирования государственных программ в области образования и науки РФ» как совокупности взаимодействующих при программном исполнении бюджета субъектов и объектов посредством единых для образования и науки методов и инструментов управления бюджетными расходами, позволяющая осуществить системное выделение финансов образования и науки, способствующая интеграции финансовых и управленче-

ских показателей в оценке результативности финансового обеспечения государственных программ.

К необходимым предпосылкам системного выделения финансов образования и науки, организации финансовой интеграции государственных программ РФ «Развитие образования» и «Развитие науки и технологий» относятся: единые правовые нормы по разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ РФ; общие функции бюджета и принципы функционирования бюджетных расходов; повсеместность государственных расходов в рамках этих государственных программ на фундаментальные и прикладные научные исследования в области образования.

Изучение теоретических положений содержания понятия «система финансирования государственных программ в области образования и науки РФ» позволило определить основные функции системы финансирования государственных программ в области образования и науки РФ: 1) формирование финансовых и институциональных отношений по поводу эффективного расходования бюджетных средств в единстве всех основополагающих её участников и действий для обеспечения финансовыми ресурсами реализации государственных программ в области образования и науки РФ; 2) управление организационным обеспечением процессов программного исполнения бюджета Минобрнауки России по расходам; 3) информационно - аналитическое сопровождение процесса, обеспечивающего кассовое исполнение государственных программ в области образования и науки РФ; 4) проведение контроля за ресурсным обеспечением госпрограмм в сфере образования и науки.

Таким образом, систему финансирования государственных программ в области образования и науки РФ можно определить как взаимодействие субъектов и объектов при программном исполнении бюджета посредством единых методов и инструментов управления бюджетными расходами, способствующих интеграции финансовых и управленческих показателей в

оценке результативности финансового обеспечения государственных программ.

Синтез теории и практики в исследовании распределения финансовых ресурсов в сферу образования и науки позволил выделить этапы эволюционно–исторического развития бюджетной системы от периода управления затратами до реализации проектной деятельности при выполнении государственных программ, выявить основные критерии оценки результативности системы финансирования государственных программ, базирующиеся на количественных и качественных показателях: плановость (планирования расходов и т.д.), исполнение бюджета по расходам (количество несоответствий в расчетно-платежных документах требованиям бюджетного законодательства, количество выявленных нарушений в финансово-бюджетной сфере и т.д.), исполнение бюджета по доходам (количество неоплаченных счетов поставщиков (подрядчиков) и т.д.), ведение учета и контроля по исполнению финансовых обязательств по реализации государственных программ (качество ведения финансового и управленческого анализа и т.д.).

Проведенное исследование доказывает, что при реализации государственных программ главными критериями оценки результативности финансового обеспечения государственных программ являются финансовые и управленческие показатели, интеграция которых позволяет комплексно учитывать все основные функциональные характеристики системы финансирования государственных программ РФ.

Специфика системного финансирования государственных программ в области образования и науки РФ требует разработку предложений по развитию системы финансирования государственных программ в области образования и науки РФ базировать на основных свойствах систем, характеризующих: сущность и сложность системы, связь системы с внешней средой, методологию целеполагания системы, параметры функционирования и развития системы.

2. Модифицирована модель организационно - финансового сопровождения субсидирования проектов государственных программ в области образования и науки путем включения в нее интеграции бюджетных и внебюджетных источников Минобрнауки России, получателей субсидий и соисполнителей работ, позволяющей улучшить управление ресурсным обеспечением этих программ.

Процесс предоставления субсидий из федерального бюджета получателям на реализацию работ (услуг) по проектам государственных программ в области образования и науки включает организационно-финансовые процедуры, которые реализуются от подготовки проектов до заключения и исполнения соглашений о предоставлении субсидии.

Модель организационно - финансового сопровождения субсидирования проектов государственных программ в области образования и науки построена с учетом распределительной и контрольной функций финансов на основе системы управления, которая состоит из последовательности действий управляющей и управляемой структур. Функционирование управляющей структуры заключается в основном в организационных процессах, обеспечивающих взаимодействие Минобрнауки России и получателей субсидий, а также получателей субсидий и соисполнителей работ. Управляемая структура ориентирована на финансовое обеспечение проектов государственных программ в составе получателей субсидий - бюджетных и автономных учреждений, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, обязующихся выполнить работы (услуги) за счет средств предоставленной субсидии и привлеченных внебюджетных источников.

Анализ практической реализации модели организационно - финансового сопровождения субсидирования проектов государственных программ в области образования и науки позволил выявить и раскрыть дезинтеграцию бюджетных и внебюджетных источников и нарушения

функциональной целостности финансовых отношений Минобрнауки России, получателей субсидий, соисполнителей работ.

Выявленные недостатки модели организационно - финансового сопровождения субсидирования проектов государственных программ в области образования и науки прежде всего оказывают прямое влияние на процесс софинансирования работ (привлечение внебюджетных источников) и косвенное на эффективность бюджетных расходов.

Учитывая вышеизложенное, в диссертации предложена модернизированная модель организационно-финансового сопровождения субсидирования работ, заключающаяся в интеграции бюджетных и внебюджетных источников в рамках соглашений по предоставлению субсидий, которая способствует снижению рисков по недофинансированию работ из внебюджетных средств, а также позволяет применять финансовые санкции при ненадлежащем исполнении обязательств сторонами соглашений.

В целях снижения рисков недофинансирования работ из внебюджетных средств в диссертации рекомендовано разработать на государственном уровне Концепцию управления бюджетными рисками в соответствии со стратегическими целями развития государства и систематически проводить ответственными исполнителями государственных программ анализ рисков с применением формы - бюджетный риск-регистр (разработана и представлена в диссертации).

Предложенный комплекс мер способствует повышению финансовой дисциплины участников финансовых отношений при реализации государственных программ в области образования и науки РФ как из бюджетных, так и из внебюджетных источников и эффективности управления денежными потоками этих государственных программ.

3. Адаптирован к сфере образования и науки финансовый инструмент - социальная облигация посредством разработанного автором алгоритма перехода от субсидирования к социальному инвестирова-

нию, обеспечивающего привлечение частных инвестиций в проекты государственных программ в области образования и науки и финансирование из средств федерального бюджета по достижению планируемых социально-экономических результатов.

Анализ, проведенный в ходе теоретического обзора мирового опыта (Великобритании, США и т.д.) применения социальных облигаций (SIB) как финансового инструмента, основанного на государственно-частном партнерстве для 44 государственных программ (включая сферу образования), выявил возможность получения экономии бюджетных средств на решении социальных вопросов.

Учитывая свойство альтернативности системы финансирования государственных программ в области образования и науки РФ, заключающееся в применении альтернативных финансовых инструментов для ресурсного обеспечения этих государственных программ и базирующееся на государственно - частном партнерстве, в диссертации адаптирован к сфере образования и науки алгоритм применения социальных облигаций в проекты государственных программ на примере проекта «5-100».

Первоочередным этапом применения алгоритма социальных облигаций является конкурсный отбор среди инвестиционных фондов за право заключения договора. В состав требований к инвесторам, участвующим в конкурсном отборе, входит наличие лицензии на виды деятельности: образование, просвещение, наука. Основным критерием конкурсного отбора при оценке заявок инвесторов является цена. Подписанные односторонние обязательства по представлению займа из средств фонда-участника конкурсного отбора с указанием объема средств и заключенные предварительные договоры инвестирования фондом-участником с другими фондами являются документами - основаниями к заявке участника конкурсного отбора.

На следующем этапе происходит согласование условий договорных отношений между всеми участниками социального инвестирования для организации получения вузом облигационного займа в решении задач проекта «5-100». Владельцем социальной облигации является Фонд (объединяющий средства нескольких фондов). Государственный заказчик (Минобрнауки России) обязуется из средств федерального бюджета финансировать инвестиционный фонд в случае успешного завершения договорных обязательств и достижения установленных результатов, а в случае перевыполнения их выплатить премию. Контроль и оценку достижения результата по выполненным работам осуществляют Минобрнауки России, независимый социальный аудитор, инвестиционный консультант. Сутью такого подхода является «плата за результат», успех в достижении результата зависит от эффективности взаимодействия всех участников проекта.

С учетом выполненных (невыполненных) показателей по мероприятиям государственных программ в сфере образования и науки в проект «5-100» федеральные расходы, подлежащие возврату паевому инвестиционному фонду, в диссертации предложено рассчитывать по формуле 1:

$$S_R = \sum_i^n N_k - \sum_i^m U_k \quad (1)$$

где n - количество выполненных показателей государственных программ в области образования и науки РФ;

m - количество невыполненных (или частично невыполненных) показателей проектов государственных программ в области образования и науки РФ;

S_R - общая сумма расходов на реализацию проектов государственных программ в области образования и науки РФ, подлежащая возврату инвестору;

N_k - сумма плановых расходов по выполненным проектам государственных программ в области образования и науки РФ;

U_k - фактическая сумма произведенных расходов по невыполненным (или частично невыполненным) показателям проектов государственных программ в области образования и науки РФ.

При наличии мероприятий с достигнутым результатом выше планового показателя рекомендуется применять формулу 2:

$$S_R = \sum_1^n N_k + (\sum_1^n N_k \times 0,03) \quad (2)$$

В диссертации предлагается применение 3% надбавки к сумме возврата паевому инвестиционному фонду. Уровень надбавки определен в соответствии с пунктом 4 ст.31 Федерального закона от 29.11.2001 г. № 156 - ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об инвестиционных фондах». В этой связи необходимо внесение изменений в положения федерального закона в части распространения его действий в отношении фондов с объединенным капиталом, осуществляющих доверительное управление Паевым инвестиционным фондом и имеющих статус юридического лица.

Применение вышеуказанного алгоритма обеспечивает переход от предоставления субсидий вузам к социальному инвестированию посредством социальных облигаций в сфере образования и науки на примере проекта «5 - 100». При обосновании применения социальных облигаций в сфере образования и науки использованы следующие аргументы.

1. Финансовые возможности применения социальных облигаций в проект «5-100» (Рисунок 1).

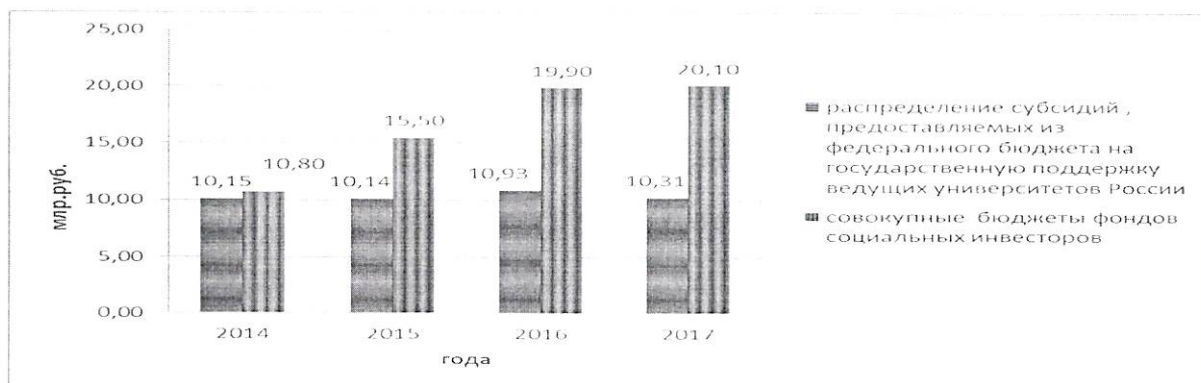


Рисунок 1- Сопоставление объемов финансовых возможностей Фондов с объемами обеспечения проекта «5 - 100»

Источник: составлено автором

2. Преимущества государства в применении социальных облигаций: не требуется первоначальных вложений из средств федерального бюджета; привлечение внебюджетных источников; возможность снижения бюджетных рисков; возврат средств инвесторам в случае успешного выполнения проекта.

3. Значительная выгодность условий для инвесторов в приобретении социальных облигаций по сравнению с народными облигациями (Таблица 1).

Таблица 1- Сравнительный анализ социальной облигации с народной облигацией

Показатели	Народная облигация	Социальная облигация
Максимальные суммы вкладов	от 30 тыс руб до 15 млн руб.	от 10 млрд руб до 19,9 млрд руб.
Процентный доход годовых в среднем	от 7,5% годовых до 10,5% годовых	~7,5%
Гарантии и надежность	возврат затраченных средств в полном объеме от 30 тыс руб до 15 млн руб. Банки гарантируют только 1,4 млн руб. даже в том случае, если сумма вклада больше.	возврат затраченных средств в полном объеме плюс процент при успешной реализации проекта
Условия погашения	облигации должны быть погашены через три года после их приобретения	облигации погашаются в конце финансового года (субсидия предоставляется на год)

Источник: составлено автором

Помимо вышеперечисленных положительных эффектов применения социальных облигаций в сфере образования и науки, сравнительный анализ действующей и предлагаемой форм финансирования показал следующие преимущества: повышение ответственности заинтересованных участников и государства за счет взаимосвязанных финансовых обязательств; усиление контроля за достижением результата и выполнением работ в полном объеме, осуществляемом Минобрнауки России, независимым социальным аудитором, инвестиционным консультантом со стороны банка; в достижение общего результата путем гармонизации интересов всех участников социального инвестирования.

4. Обоснован предопределяющий приоритетные направления развития государственных программ в области образования и науки

методический подход к оценке результативности использования источников финансового обеспечения этих программ на основе интегрального показателя финансовых, управленческих и индикативных параметров их реализации.

Теоретический обзор финансового обеспечения государственных программ и практический опыт применения подходов к оценке результативности использования финансовых ресурсов позволили определить показатели (охватывающие все стадии жизненного цикла государственных программ) для разработки формул расчета количественных и качественных показателей работы системы финансирования государственных программ РФ для проведения внутреннего финансового мониторинга и контроля в Минобрнауки России.

По итогам анализа финансового обеспечения государственных программ в области образования и науки РФ сделан вывод, что для оценки результативности финансового обеспечения государственных программ в области образования и науки необходимо учитывать финансовые (ресурсное обеспечение), управленческие (организация исполнения) и индикативные (параметры проведенных мероприятий) показатели реализации этих программ. Учитывая полученные выводы, в диссертационной работе осуществлен следующий порядок действий.

1. Разработан методический подход к оценке результативности распределения бюджетных средств в ходе реализации государственных программ РФ.

Значение интегрального показателя результативности использования бюджетных средств представляет собой количественную величину R_c , определяемую по формуле:

$$R_c = \frac{\sum_{i=1}^n a_i \cdot R_i}{\sum_{i=1}^n a_i}, \quad (3)$$

где R_i - значение i -го частного показателя первого уровня, который

включает частные показатели, характеризующие результаты анализа выполнения мероприятий по среднесрочному финансовому планированию, анализа исполнения бюджета в части расходов, доходов бюджета, ведения учёта и отчётности, а также степень достижения целей Минобрнауки России по качеству финансового менеджмента и установленных критериев оценки результативности процессов реализации государственных программ, рассчитывается как средневзвешенная оценка частных показателей второго уровня (детализированные показатели первого уровня по планированию - это качество планирования расходов и т.д.) ;

n - количество показателей первого уровня;

a_i - коэффициент значимости i -го частного показателя первого уровня.

2. Произведена оценка результативности процесса распределения бюджетных средств в ходе реализации государственных программ РФ. По итогам сделан вывод, что степень результативности распределения бюджетных средств в разрезе государственных программ в 2017 году составила 74% из 100%.

3. На основе теории ограничений Голдрата установлено, что предложенный методический подход к оценке результативности финансового обеспечения государственных программ в области образования и науки предопределяет приоритетные направления развития системы финансирования государственных программ в области образования и науки Российской Федерации.

Таким образом, предложенный методический подход к оценке результативности финансового обеспечения государственных программ в области образования и науки в условиях ограниченности бюджетных ресурсов позволяет в полной мере определить направления повышения

результативности бюджетных расходов на реализацию этих государственных программ.

5. Разработаны рекомендации по управлению денежными потоками, связанными с исполнением государственных программ в области образования и науки РФ, обеспечивающие комплексное применение финансово-управленческих, информационно-организационных, контрольно-аналитических мер, в совокупности способствующих повышению эффективности системы финансирования этих государственных программ.

Предложения, сформулированные на основе свойств системы финансирования государственных программ в области образования и науки РФ, характеризующие целенаправленность на достижение результативности функционирования, комплексности и динамичности, связи с внешней средой, заключаются в следующем.

1. Совершенствование формы организации движения денежных потоков государственных программ в области образования и науки РФ предусматривает документальную фиксацию альтернативного выбора в вариативном порядке источников оплаты исполнителем неустоек за невыполненные денежные обязательства или выполненные с просрочкой обязательств. Это позволяет обязать исполнителей работ по проектам государственных контрактов в рамках государственных программ добровольно оплатить неустойки за ненадлежащее исполнение работ (услуг) или передать право Минобрнауки России по оплате в доход бюджета суммы неустоек из обеспечения исполнения государственного контракта или из стоимости выполненных работ.

Применение предложенных финансово-управленческих мер Минобрнауки России в 2017 году позволило из 74 начисленных в отношении исполнителей работ (услуг) неустоек в общем размере 24,76 млн. руб. 72 оплатить в 2017 году, 2 оплатить в начале 2018 года в установленный

условиями государственных контрактов срок. Данный факт отражен в акте по результатам проверки Счетной палаты.

2. Для организации контроля и диагностики объема неисполненных денежных обязательств исполнителями работ по проектам государственных программ (с учетом сумм начисленных и оплаченных неустоек) в диссертации предложено:

- расширить информационное пространство в части размещения финансовой информации в формируемом функциональном блоке «реестр неисполненных денежных обязательств» в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», обеспечивающее оперативность, доступность и актуальность данных для осуществления прогноза поступлений денежных средств в доход бюджета;

- использовать расчетную формулу общей суммы неисполненных денежных обязательств (с учетом сумм начисленных и оплаченных неустоек), образовавшейся в рамках исполнения работ (услуг) для государственных нужд с целью формирования реестра неисполненных денежных обязательств в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» .

Формула расчёта:

$$S_D = \sum_{\tau}^n N_k - \sum_{\tau}^m U_k + \sum_{\tau}^i N_s - \sum_{\tau}^j U_s \quad (4)$$

где n - количество начисленных сумм неустоек (пеней, штрафов);

m - количество оплаченных неустоек (пеням, штрафам);

S_D - общая сумма задолженности;

N_k - общая сумма задолженности по начисленным неустойкам (пеням, штрафам);

U_k - общая сумма оплаченных неустоек (пеней, штрафов);

i - количество начисленных задолженностей по возврату неиспользованных остатков средств субсидий;

- j - количество погашенных задолженностей по возврату неиспользованных остатков средств субсидий;
- N_s - общая сумма задолженности по возврату неиспользованных остатков средств субсидий;
- U_s - общая сумма возвращённых в федеральный бюджет неиспользованных остатков средств субсидий.

Применение информационно-организационных мер способствует своевременному и оперативному учету движения денежных средств по принятым бюджетным обязательствам.

3. Исходя из выявленной проблематики по несоответствию вида расходов при распределении ресурсов на реализацию перспективных проектов развития технологического потенциала России в рамках государственных программ «Развитие образования» и «Развитие науки и технологий» инструментом субсидирования Союза «Агентства развития профессиональных сообществ и рабочих кадров Ворлдскиллс Россия» и ОАО «Российская венчурная компания» предложено выделение единого вида расходов для аналитического учёта в соответствии с принципами назначения кодов бюджетной классификации для агрегирования различных типов затрат в развитие перспективных отраслей России.

Представленные контрольно-аналитические меры способствуют агрегации финансовых ресурсов по объектам аналитического учета в рамках национальной технологической инициативы, повышению прозрачности структуры расходов бюджета при распределении бюджетных ассигнований.

В совокупности реализация указанных предложений способствует повышению эффективности функционирования системы финансирования государственных программ образования и науки РФ посредством повышения уровня прогнозирования, организации, регулирования, координации, стимулирования и контроля.

В **заключении** диссертационной работы обобщены результаты проведенного исследования, сформулированы основные выводы и рекомендации.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России

1. Наумова Л.В. Особенности финансирования государственных услуг на основе социальных облигаций [Текст] / Л.В. Наумова // Финансы. – 2017. – № 2. – С. 62-64. - 0,37 п.л.
2. Наумова Л.В. Реализация основных принципов построения системы «Электронный бюджет» [Текст] / Л.В. Наумова // Аудит и финансовый анализ. – 2017. - № 1. - С. 225-229. - 0,62 п.л.
3. Наумова Л.В. Методические аспекты развития механизмов распределения бюджетных средств при проектной реализации государственных программ Российской Федерации [Текст] / Л.В. Наумова, В.В Клевцов // Финансовая жизнь. - 2017. - №1. - С.103-108. - 0,75 п.л. (авт. 0,7 п.л.).
4. Наумова Л.В. Значение и функциональные особенности системы субсидирования при реализации государственных программ социально-экономического развития России в области науки и технологий [Текст] / Л.В. Наумова // Финансы и кредит. – 2016. - № 13. - С. 32-44. – 1,6 п.л.
5. Наумова Л.В. Особенности федеральных расходов на реализацию перспективных проектов развития технологического потенциала России [Текст] / Л.В. Наумова, В.В. Клевцов // Финансовая жизнь. - 2016. - № 4. – С.100-104. - 0,52 п.л. (авт. 0,49 п.л.).

Статьи в других изданиях

6. Наумова Л.В. Особенности жизненного цикла бюджетных обязательств Министерства образования и науки Российской Федерации перед субъектами малого предпринимательства / В.В. Клевцов, Л.В. Наумова, О.Н. Гаджиева // От научных идей к стратегии бизнес - развития : - М: Издательство "Аудитор". -2018. - С. 288-296. - 0,24 п.л. (авт. 0,17 п.л.).

7. Наумова Л.В. Триада успешных социальных инвестиций в образование и науку: Государство, фонды, вузы / В.В. Клевцов, Л.В. Наумова // Финансовые стратегии и модели экономического роста России: проблемы и решения : - М: Издательство "Аудитор". -2017. - С.87-90. - 0,24 п.л. (авт. 0,23 п.л.).
8. Наумова Л.В., Клевцов В.В., Замлелый А.Ю., Смирнова А.В., Кустов В.А., Килинский М.А: Актуальные проблемы государственной бюджетной политики при финансировании государственных программ социально-экономического развития: Монография. – М. : МАПК.- 2016. – 244 с. - 0,89 п.л. (авт. 0,8 п.л.).
9. Наумова Л.В. Механизм оптимизации расходов бюджетной системы для осуществления государственных нужд (на примере образования и науки Российской Федерации) // Вызовы глобального мира: Вестник ИМТП. - 2016. - №1-2. - С.12-23. - 0,62 п.л.
10. Наумова Л.В. Реализации государственных управленческих инноваций в системе финансирования расходов // Вызовы глобального мира: Научно-практический журнал. - 2015. - №1-2. - С.18-23. - 0,23 п.л.
11. Наумова Л.В. Тенденции развития системы образования России, публикация // Актуальные проблемы менеджмента и экономики в России и за рубежом: Материалы XI Международной науч.-практ. конф.-Н.: Инновационный центр развития образования и науки.- 2016. - №3.- С. 96-101– 0,35 п.л.
12. Наумова Л.В. Понятийный аппарат финансового механизма по обеспечению деятельности в области развития образования и науки // Научный поиск в современном мире: Материалы XI Международной науч.- практ. конф.-М.: Апробация.- 2016. – – С. 93-97 - 0,29 п.л.
13. Наумова Л.В. Информационные технологии в статистическом учете показателей реализации государственных программ Российской Федерации в сфере образования и науки // Статистика и вызовы современности: Материалы всер.науч.-практ. конф.-М.: Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ). - 2015. С. 366-371– 0.46 п.л.

НАУМОВА ЛАРИСА ВЛАДИМИРОВНА

Развитие системы финансирования государственных программ в области образования и науки Российской Федерации

В диссертации раскрыто понятие «система финансирования государственных программ в области образования и науки РФ». Разработан методический подход к оценке результативности финансирования государственных программ в области образования и науки РФ. Для повышения результативности финансирования государственных программ в области образования и науки РФ разработаны: модель организационно-финансового сопровождения субсидирования проектов государственных программ, алгоритм применения социальных облигаций в сфере образования и науки, рекомендации по управлению денежными потоками государственных программ в области образования и науки.

LARISA V. NAUMOVA

Development of the system of financing state programs in the field of education and science of the Russian Federation

The thesis investigates the theoretical and methodological basis of financing of state programs in the field of education and science of the Russian Federation. The categorical apparatus of the research is defined in the part of the author's interpretation of the concept "system of financing of state programs in the field of education and science of the Russian Federation". A methodological approach to assessing the effectiveness of financing of state programs in the field of education and science of the Russian Federation is developed. To improve the effectiveness of financing of state programs in the field of education and science of the Russian Federation developed: a model of organizational and financial support of subsidizing projects of state programs, the algorithm of application of social bonds in the field of education and science, recommendations for managing cash flows of state programs in the field of education and science.