

Место и роль целевых программ в различных сферах государства и общества

The Role of the Special-Purpose Programs in Different Spheres of the State and Society

Абдуллаева Гюнай Исраил Кызы

Соискатель, аспирантура Саратовской государственной юридической академии

Abdullaeva G.I.

Postgraduate Student, Saratov State Academy of Law

Аннотация

В статье рассмотрены отдельные свойства целевых программ в соотнесении с функционированием бюджетной системы Российской Федерации, бюджетным процессом, бюджетным устройством государства.

Ключевые слова: целевая программа, бюджет, бюджетная система, бюджетный процесс, бюджетное устройство государства.

Abstract

The author analyses different characteristics of the special-purpose programs in the context of budget system, budget process, budget construction of the state.

Keywords: special-purpose programs, budget system, budget process, budget construction of the state.

Одной из приоритетных задач экономики Российского государства на современном этапе выступает повышение эффективности использования бюджетных ресурсов, организация контроля в области бюджетных и сопутствующих отношений, позволяющих государству и входящим в его состав территориальным образованиям эффективно использовать публичные финансы. И финансовое планирование применительно к бюджету посредством целевых программ как документов плановой строгой отчетности в значительной мере способствует решению данных задач.

Целевые программы выступают важнейшей составляющей бюджетного процесса в Российской Федерации. В таком значении они позволяют перенаправить бюджетные ресурсы в те сферы государства и общества, которые нуждаются в развитии, финансировании – а именно в плановом бюджетном финансировании. В связи с этим в финансово-правовой науке целевые программы обоснованно рассматриваются в качестве слагаемого элемента юридической конструкции бюджетного устройства государства, слагаемого бюджетного метода ведения государственного хозяйства [9, с. 101-118, 278-289].

Понятие целевых программ, правовой режим формирования, утверждения и исполнения целевых программ федерального уровня установлены в нормативной правовой базе – а именно «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 (ред. от 31 декабря 2019 г., с изм. от 2 апреля 2020 г.) [1]. Целевая программа представляет собой увязанный по задачам, ресурсам, исполнителям, срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического,

экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики. Принятие целевой программы – многоэтапный процесс, подчиняющийся специальным требованиям, сопоставимым с требованиями, предъявляемыми к ведению бюджетного процесса, реализации бюджетного метода ведения государственного хозяйства [9, с. 278-289].

Ключевым в определении понятия «целевая программа» является акцентирование внимания именно на целевой характер соответствующей финансово-плановой документации. Узкоспециализированный характер целевых программ заключается в строгом подчинении предусмотренных программами мероприятий и выделяемых на их реализацию бюджетных ресурсов достижению целей и задач, запланированных целевой программой.

В российском законодательстве отсутствует системный подход к видам целевых программ, тогда как их нормативная правовая база в части финансового планирования, реализации в рамках бюджетного процесса и процессов межбюджетного перераспределения бюджетных ресурсов является отработанной на достаточно высоком уровне. В литературе предлагается классификация целевых программ по различным критериям, в том числе: по периоду действия, по функциональной ориентации, по территориальному критерию [10].

По периоду действия различаются: долгосрочные целевые программы; среднесрочные целевые программы; краткосрочные целевые программы. Период реализации долгосрочных целевых программ – свыше пяти лет. Долгосрочными программами могут быть запланированы различные затраты, в том числе: бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) унитарных предприятий; бюджетные ассигнования на иные нужды общезначимого характера; средства на поддержку граждан в той или иной форме и т.д. Срок реализации среднесрочных целевых программ – от года до пяти лет. Срок осуществления задач, запланированных краткосрочными целевыми программами, не должен превышать финансового года.

По функциональной ориентации различаются: инвестиционные целевые программы; социально-экономические целевые программы; целевые программы, содействующие развитию инфраструктуры, транспорта и иные, действующие в различных сферах общества и государства.

По территориальному критерию различаются федеральные, региональные, местные целевые программы. Федеральные целевые программы занимают важнейшее место в системе управления экономикой в общегосударственном масштабе, тогда как региональные и местные целевые программы направлены на решение территориальных проблем и задач.

Целевые программы опосредуют взаимосвязь частных и публичных финансов, их сопутствующую интеграцию в реализацию задач, поставленных перед различными сферами государства и общества. В данном случае имеется в виду привлечение денежных средств, помимо бюджетных ресурсов в общий объем финансирования целевых программ. Иными словами, в нормативных правовых актах, утверждающих целевые программы на различных территориальных уровнях, предусмотрены нормы о привлечении, как бюджетных средств, так и средств частных хозяйствующих субъектов. Об этом свидетельствуют примеры нормативной правовой базы. Например, приложение № 3 к ведомственной целевой программе «Доверительное управление федеральными автомобильными дорогами общего пользования Государственной компанией "Российские автомобильные дороги"» в числе источников ресурсного обеспечения целевой программы предусматривает средства юридических лиц, наряду со средствами из бюджетной системы [6]. И таких примеров совместного финансирования запланированных целевыми программами мероприятий достаточно много в нормативной и правоприменительной

практике [2]. Установление на уровне юридического регулирования возможностей совместного участия государства и частных инвесторов – основа для совместного решения задач и проблем, возникающих в различных сферах, что позволяет скоординировано подойти к решению поставленных вопросов.

Целевые программы имеют контрольно-статистический эффект применительно к различным сферам государства и общества. Этот эффект выражается в возможности количественно, с позиций стоимости, оценить запланированные цели и результаты целевых программ. В каждую целевую программу закладываются их количественные характеристики: количество и виды планируемых мероприятий, объем и источники финансирования. Это соответствует на современном этапе политике перехода к концепции «управления бюджетными затратами по результатам».

Целевым программам присуща как территориальная, с позиций структуры бюджетной системы, так и отраслевая принадлежность, т.е. реализация в различных сферах: в сфере обеспечения прав детей [5], государственного управления на уровне конкретных органов власти [4], поддержки субъектов Российской Федерации [3] и т.д.

Таким образом, целевые программы выступают важнейшим инструментом управления государственными расходами, позволяя сопоставить планируемые показатели с реальными результатами использования бюджетных средств поддержки различных сфер.

Нельзя не заметить, что в практике функционирования целевых программ имеются и недостатки, не устранимые из года в год, на что обращается внимание в специальной литературе. «В настоящее время формирование целевых программ недостаточно полно учитывает потребности хозяйствующих субъектов, т.е. программы создаются почти исключительно для решения задач, стоящих перед государственными органами власти федерального и субфедерального уровней. Такая позиция не позволяет использовать целевые программы для стимулирования развития местной производственной базы, ограничивает возможности государства по воздействию на экономические процессы, сужает объемы привлечения дополнительных финансовых ресурсов из внебюджетных источников для реализации программных мероприятий» [12].

В силу важности целевых программ для финансовой системы государства, соотнесения эффекта их действия, как с частными, так и публичными финансами целевые программы нуждаются в совершенствовании с позиций процесса формирования и исполнения. Важно соблюдать как инвестиционное, так и поддерживающее различные сферы значение целевых программ. Необходимо координировать реализацию целевых программ разного территориального действия (федеральные, региональные) но одинакового функционального предназначения, одинаковой сферы действия. Вне реформирования затруднительно повысить эффективность бюджетного планирования и обеспечить экономность и рациональность использования бюджетных средств. В связи с этим постановка вопроса о сущности и отраслевом действии целевых программ активно развивается в специальной литературе, свидетельство чему – дискуссии [7; 8; 11; 13].

Литература

1. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 (ред. от 31 декабря 2019 г., с изм. от 2 апреля 2020 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2669; 2004. – № 52. – Ч. II. – Ст. 5506; 2016. – № 38. – Ст. 5552.

2. Постановление Правительства РФ от 19.04.2012 N 350 (ред. от 20.05.2020) "О федеральной целевой программе "Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах" // Собрание законодательства РФ. – 2012. – N 18. – ст. 2219.

3. Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 N 790 (ред. от 12.04.2020) "Об утверждении федеральной целевой программы "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года" // Собрание законодательства РФ. – 2014. – N 33. – Ст. 4595.
4. Постановление Правительства РФ от 06.04.2018 N 420 (ред. от 30.04.2020) "О федеральной целевой программе "Развитие уголовно-исполнительной системы (2018 - 2026 годы)" // Собрание законодательства РФ. – 2018. – N 16. – Часть II. – Ст. 2374.
5. Распоряжение Минпросвещения России от 28.11.2019 N Р-121 (ред. от 07.05.2020) "Об утверждении ведомственной целевой программы "Развитие сферы отдыха и оздоровления детей" // Официальные документы в образовании. – 2019. – N 34. – Декабрь.
6. Ведомственная целевая программа Министерства транспорта Российской Федерации "Доверительное управление федеральными автомобильными дорогами общего пользования Государственной компанией "Российские автомобильные дороги" (утв. Минтрансом России 18.06.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Дементьева О.А.* Целевые программы как инструмент экономического развития отдельных территорий (на примере Арктической зоны Российской Федерации) // Законодательство и экономика. – 2014. – N 12. – С. 17–21.
8. *Кривошеева Т.М., Платонова Н.А.* Практика реализации программ повышения квалификации государственных и муниципальных служащих для эффективной реализации целевых программ развития туризма в РГУТиС // Туризм: право и экономика. – 2013. – N 1. – С. 19–23.
9. *Пешкова Х.В.* Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства. – Москва: ИНФРА-М, 2017. – 315 с. – (Серия « Научная мысль»).
10. *Пешкова Х.В.* Бюджетное право России: Учебник для бакалавров. – 2-е издание, переработанное и дополненное. – Москва: ИНФРА-М, 2018. – 404 с. – (Серия «Высшее образование»).
11. *Побережная И.Ю.* Проблемы реализации Федеральной целевой программы "Жилище" на примере Белгородской области // Семейное и жилищное право. – 2017. – N 2. – С. 44–47.
12. *Швецов Ю.Г., Миркина И.В.* Целевые программы как инструмент управления государственными расходами // Финансы. – 2009. – N 4.
13. *Шохин С.О.* Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ // Юридический мир. – 2014. – N 1. – С. 51–55.