

Аналитическая записка

«Финансовое обеспечение программно-целевого подхода к решению проблем в области образования и воспитания»

Основание для подготовки аналитической записки: Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год (пункт 2.11.11).

Цель исследования: анализ финансового обеспечения программно-целевых методов решения проблем в области образования и воспитания.

Предмет исследования: полнота и своевременность финансирования программно-целевых методов в области образования и воспитания; эффективность использования средств, направляемых на решение проблем в области образования и воспитания, при программно-целевом финансировании.

Объекты исследования: программно-целевые методы финансирования, используемые для решения проблем в области образования и воспитания.

В процессе работы над аналитической запиской исследована нормативно-правовая база программно-целевых методов решения проблем в области образования и воспитания, проанализированы материалы контрольных и аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации по рассматриваемой тематике, отчеты Правительства Российской Федерации о ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы за 2004, 2005 годы и 9 месяцев 2006 года, доклады Министерства образования и науки Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 и на 2007-2009 годы, статистические данные, ряд материалов, опубликованных в средствах массовой информации.

В аналитической записке дана краткая характеристика состояния системы образования в Российской Федерации и основ государственного регулирования в области образования и воспитания, проанализированы программно-целевые методы, применяемые в этой сфере (федеральные целевые программы, Федеральная адресная инвестиционная программа, приоритетный национальный проект «Образование», ведомственные и региональные программы, программы развития отдельных учреждений образования), их финансовое обеспечение, исследованы тенденции развития программно-целевых методов и пути их совершенствования.

Проведенное исследование и анализ его результатов выявили наличие серьезных проблем при формировании, финансовом обеспечении и реализации программно-целевых методов в области образования и воспитания. Своевременное решение этих проблем будет способствовать созданию условий для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики в сфере образования и воспитания, а также обеспечению оптимального соотношения затрат и качества в этой сфере.

Состояние системы образования в Российской Федерации

Место и роль страны в мировой экономике во многом характеризуются качеством образования. Реализация и развитие интеллектуального потенциала нации являются одними из главных составляющих устойчивого и динамичного развития современного общества.

Под образованием согласно Закону Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией

достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. В связи с этим образование является сферой ответственности и интересов государства и его институтов.

Исходя из важности и необходимости удовлетворения потребностей населения в образовании, обеспечения доступности качественного образования для всех слоев населения независимо от происхождения, доходов и места жительства граждан, насыщения экономики квалифицированными кадрами, интеграции образования и научно-технической деятельности, в нашей стране провозглашен приоритет образования в государственной политике.

Основные положения государственной политики в области образования и воспитания закреплены в Конституции Российской Федерации и Законе Российской Федерации «Об образовании». Стратегия, направления развития, цели и тактические задачи в отрасли определяются положениями посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года, программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, национальной доктриной образования в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 года № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации», Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 года № 1756-р, приоритетными направлениями развития образовательной системы Российской Федерации, одобренными на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 года (протокол № 47).

Основные показатели, характеризующие систему образования в Российской Федерации, представлены в таблице:

	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.
1	2	3	4	5
Число дошкольных общеобразовательных учреждений, тыс. ед.	87,9	68,6	51,3	46,5
Численность детей в дошкольных образовательных учреждениях, тыс. чел.	9009	5584	4263	4530
Число общеобразовательных учреждений, тыс. ед.	69,7	70,7	68,7	63,2
в том числе:				
государственных и муниципальных	69,7	70,2	68,1	62,4
негосударственных	-	0,5	0,6	0,7
Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях, тыс. чел.	20851	22039	20554	15631
в том числе:				
государственных и муниципальных	20851	21993	20493	15559
негосударственных	-	46	61	72
Число учреждений начального профессионального образования, тыс. ед.	4,3	4,2	3,9	3,7*
Численность учащихся в учреждениях начального профессионального образования, тыс. чел.	1867	1689	1679	1604*
Число средних специальных учебных заведений, тыс. ед.	2,6	2,6	2,7	2,7
в том числе:				
государственных и муниципальных	2,6	2,6	2,6	2,5
негосударственных	-	0,0	0,1	0,2
Численность студентов в средних специальных учебных заведениях, тыс. чел.	2270	1930	2361	2473
в том числе:				
государственных и муниципальных	2270	1923	2309	2355,3
негосударственных	-	7	52	117,7

1	2	3	4	5
Число высших учебных заведений, ед.	514	762	965	1068
в том числе:				
государственных и муниципальных	514	569	607	655
негосударственных	-	193	358	413
Численность студентов в вузах, тыс. чел.	2825	2791	4742	7064
из них:				
государственных и муниципальных	2825	2655	4271	5985
негосударственных	-	136	471	1079

* Данные по состоянию на конец 2004 года.

Из приведенных в таблице статистических данных следует, что существенное влияние на состояние системы образования оказывают характерные для современной России демографические процессы. В настоящее время демографический спад в наибольшей степени затронул общеобразовательную школу. Контингент учащихся в 2005 году сократился на 29 % по сравнению с 1995 годом. К 2010 году ожидается сокращение числа обучающихся по формам начального и среднего профессионального образования на 36 % и на 26 %, соответственно, в высшем профессиональном образовании ожидается спад на 17 % по отношению к уровню 2006 года.

В последние годы наблюдается устойчивая тенденция увеличения числа негосударственных образовательных учреждений. Ежегодно растет число высших учебных заведений. С 1990 года количество вузов увеличилось в два раза. При этом доля негосударственных вузов в 2005 году составила 39 %, а численность обучающихся в этих вузах превысила 15 % от общего числа студентов.

Ежегодно растет число студентов, обучающихся в государственных высших учебных заведениях на платной основе. Соотношение численности студентов, поступивших на бюджетной основе, к численности студентов, поступивших в государственные вузы для обучения на платной основе, составляло в 1990 году 60 % к 40 %, а в 2005 году - 48 % к 52 процентам.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что возможности получения высшего профессионального образования в целом расширяются. Однако интенсивная коммерциализация сферы образования сужает эти возможности для малообеспеченных слоев населения, в результате чего не может быть реализован в полном объеме принцип доступности образования, гарантированный статьей 43 Конституции Российской Федерации.

В настоящее время в системе образования и воспитания продолжают развиваться отдельные негативные тенденции. Имеющиеся в области образования недостатки характеризуются в паспорте Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 года № 803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006-2010 годы», следующим образом:

- серьезное отставание российских школьников от сверстников из индустриально развитых стран в освоении практически значимых научных знаний и навыков;
- социальная дифференциация приводит к существенному разрыву в подготовке детей, семьи которых относятся к разным социальным группам, что закладывает предпосылки для углубления этой дифференциации в дальнейшем;
- система профессионального образования не полностью соответствует структуре потребностей рынка труда;
- не получила должного развития система непрерывного профессионального образования, что сдерживает технико-технологическое обновление экономики, не позволяет эффективно модернизировать социальную сферу;

- высшее образование слабо интегрировано с научной деятельностью, что негативно сказывается на качестве подготовки специалистов и одновременно снижает потенциал развития научных исследований в России;

- сложившаяся система образования обладает низкой инвестиционной привлекательностью, что ведет к ее ресурсному «истощению», снижению конкурентоспособности российского образования на мировом рынке образовательных услуг;

- образование перестало играть роль «социального лифта», снизилась образовательная и социальная мобильность молодежи, ограничен доступ детей из низкодоходных семей к качественному образованию;

- поступающие в систему образования ресурсы используются неэффективно. Существующая система образования характеризуется нерациональной организацией сети образовательных учреждений с устаревшей материально-технической и информационной базой. Кадровый состав системы образования не отвечает современным требованиям.

Материально-техническая база отрасли «Образование» требует серьезного обновления. По данным Минобрнауки России, степень износа основных фондов в системе образования превышает 33 %. В аварийном состоянии находятся 4 % государственных и муниципальных школ, 6,9 % образовательных учреждений начального, 5,5 % - среднего, 5,4 % - высшего профессионального образования. В капитальном и текущем ремонте нуждаются 33,4 % школ, 40 % учебных заведений начального профессионального образования, 22,7 % - среднего профессионального образования, 20,7 % - высшего профессионального образования, 15,8 % - дополнительного профессионального образования. Тяжелое положение сложилось с учебным и производственным оборудованием в образовательных учреждениях начального профессионального образования, где доля устаревшего оборудования превышает 35,5 %, что существенно затрудняет подготовку квалифицированных рабочих кадров для современного производства. Статистические данные, приведенные в таблице, свидетельствуют об устойчивой тенденции сокращения объемов ввода в эксплуатацию зданий и сооружений образовательных учреждений в Российской Федерации:

Годы	Введено в эксплуатацию						
	Дошкольные учреждения, тыс. мест		Общеобразовательные учреждения, тыс. мест		Учреждения начального профессионального образования, тыс. мест	Общая площадь учебно-лабораторных зданий, тыс. кв. м	
	всего	в т. ч. в сельской местности	всего	в т. ч. в сельской местности		средние спец. учебные заведения	высшие учебные заведения
1990	224,8	83,7	514,6	180,8	14,3	67,8	204,0
1995	28,2	12,8	218,0	86,8	3,0	13,5	62,7
2000	6,8	3,0	133,8	53,5	0,6	18,2	105,6
2001	5,7	1,7	117,5	49,4	1,6	34,4	138,9
2002	7,3	1,5	82,2	37,3	1,4	42,2	92,8
2003	7,7	1,6	88,5	38,9	3,9	16,2	227,1
2004	7,3	2,2	70,1	30,1	2,3	30,6	202,8
2005	5,0	0,9	73,6	28,6	0,3	11,5	161,3

Крайне низкая оплата труда работников образования и несовершенство организации их деятельности не позволяют привлекать в сферу образования молодых специалистов, остановить продолжающийся отток высококвалифицированных работников, не создают заинтересованности в повышении качества и результативности работы. Средний возраст педагогических работников составляет 40,1 года. В высших учебных заведениях возраст 21 % профессорско-преподавательского состава превышает 60 лет. Уровень заработной платы работников образования остается одним из самых низких в стране. Средняя заработная плата в образовании составила в 2005 году 5429,7 рубля, или всего 63,5 % от среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций.

Сегодня в России практически полностью утрачена инфраструктура, призванная реализовывать государственную молодежную политику, что не способствует системному проведению мероприятий для детей и молодежи на федеральном уровне. До сих пор нет нормативного документа федерального уровня, определяющего приоритеты и возможности реализации государственной молодежной политики на всей территории Российской Федерации.

Все это негативным образом сказывается на состоянии образования и воспитания в Российской Федерации.

Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, молодежной политики, воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений осуществляет Минобрнауки России во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В реализации указанных функций участвуют находящиеся в ведении Минобрнауки России Рособрнадзор и Рособразование, а также наиболее значимые учреждения образования и науки, являющиеся главными распорядителями средств федерального бюджета (Российская академия образования, МГУ им. М. В. Ломоносова и другие).

В настоящее время основным условием роста экономики является повышение эффективности государственного управления за счет проведения административной реформы, реформирования бюджетной системы, перехода от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результатами».

Важным этапом в повышении результативности бюджетных расходов стала Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах (далее - Концепция), одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Одним из основных направлений реформирования бюджетного процесса является переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактически или планируемыми результатами их использования, в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 года сказано, что большая часть расходов федерального бюджета должна быть ориентирована на конечный результат.

Реализуя государственную политику в области образования, молодежной политики, науки, инноваций и интеллектуальной собственности, Минобрнауки России определило цели и тактические задачи. В области образования это:

- обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе;

- обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квалификации, фундаментальности и практической направленности образовательных программ, создание условий для развития непрерывного образования;

- создание условий для активного включения детей и молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества.

В работе по достижению этих целей и задач участвуют 18 главных распорядителей бюджетных средств. Эта деятельность должна способствовать достижению следующих

стратегических целей развития страны: повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста и создание потенциала для будущего развития.

Для организации, исполнения и контроля достижения целей и задач разработан перечень основных показателей деятельности, их количественные значения на каждый год, а также конечные целевые ориентиры.

Эти показатели базируются главным образом на действующей системе федерального государственного статистического наблюдения. Однако в ряде случаев используемые показатели не обеспечивают полноценной характеристики состояния отрасли «Образование» и деятельности по достижению поставленных целей и задач. Необходимо внедрение в статистическую практику современного инструментария, комплексно характеризующего контингенты обучающихся, кадровый потенциал, материально-техническую и информационную базы, финансово-экономическую деятельность образовательных учреждений всех уровней и форм собственности. Это позволит сформировать адекватную систему показателей и будет способствовать проведению более эффективной государственной политики в области образования и воспитания.

Применение программно-целевых методов в финансовом обеспечении образования и воспитания

Финансирование образования осуществляется за счет бюджетных и внебюджетных средств. Государственные расходы на образование ежегодно растут, о чем свидетельствуют данные за 2001-2006 годы, приведенные в таблице:

	(млрд. руб.)					
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Консолидированный бюджет Российской Федерации (расходы)	2419,0	3422,0	3964,9	4669,6	6455,5	7688,8*
Расходы на образование в консолидированном бюджете Российской Федерации	285,1	414,1	475,6	593,4	790,8	966,2*
Удельный вес расходов на образование в консолидированном бюджете Российской Федерации, %	11,8	12,1	12,0	12,7	12,3	12,6
Федеральный бюджет Российской Федерации (расходы)	1355,8	2062,7	2372,0	2708,6	3514,3	3908,3
Расходы на образование в федеральном бюджете Российской Федерации	55,1	82,3	101,6	122,1	162,1	206,3
Удельный вес расходов на образование в объеме расходов федерального бюджета Российской Федерации, %	4,1	4,0	4,3	4,5	4,6	5,3
Объем ВВП	8943,6	10831,0	13243,0	16966,0	21598,0	27220,0*
Удельный вес расходов на образование в консолидированном бюджете Российской Федерации к объему ВВП, %	3,2	3,8	3,6	3,5	3,7	3,5
Удельный вес расходов на образование в федеральном бюджете Российской Федерации к объему ВВП, %	0,62	0,76	0,77	0,72	0,75	0,76

* Прогнозируемые данные.

В 2006 году государственные расходы увеличились в 3,4 раза по сравнению с 2001 годом. Однако удельный вес этих расходов в объеме консолидированного бюджета Российской Федерации не имел устойчивой тенденции к росту и составлял в этот период от 11,8 % до 12,7 процента.

На протяжении последних лет также постоянно увеличиваются расходы на образование, осуществляемые из средств федерального бюджета. В 2006 году эти расходы выросли в 3,7 раза по сравнению с 2001 годом. Ежегодно увеличивается и доля расходов на образование в общих расходах федерального бюджета - с 4,1 % в 2001 году до 5,3 % в 2006 году.

Однако, несмотря на увеличение объемов финансирования, уровень государственных расходов на образование в России остается более низким, чем в экономически развитых странах. Так, расходы консолидированного бюджета на образование в Российской Федерации составили в 2005 году 3,7 % от ВВП, в 2006 году - 3,5 % (по предварительным оценкам), в то время как в Канаде, США, Швеции, Франции и ряде других экономически развитых стран эта доля превышает 5 процентов.

Из федерального бюджета в основном финансируется высшее профессиональное образование. Структура основных расходов федерального бюджета на образование на примере 2006 и 2007 годов, наглядно отражающих увеличение финансирования этой социально значимой сферы, представлена в таблице:

(млрд. руб.)			
Направление расходов	2006 г.	2007 г.	2007 г. в % к 2006 г.
Дошкольное образование	2,1	2,6	123,8
Общее образование	2,7	3,0	111,1
Начальное профессиональное образование	7,1	8,8	123,9
Среднее профессиональное образование	21,8	25,1	115,1
Высшее профессиональное образование	155,3	208,2	134,1
Переподготовка и повышение квалификации	3,5	3,8	108,6
Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы	8,0	11,1	138,7

Из бюджетов субъектов Российской Федерации финансируются в основном расходы на содержание учреждений интернатного типа, детских домов, профессионально-технических училищ, педагогических училищ и учреждений переподготовки и повышения квалификации педагогических работников. Дошкольные учреждения, школы всех видов, различные учреждения дополнительного внешкольного образования финансируются за счет местных бюджетов.

Ежегодно возрастают объемы финансирования образования за счет внебюджетных источников, что в первую очередь связано с увеличением числа негосударственных образовательных учреждений и ростом численности обучающихся в государственных учебных заведениях на платной основе.

Бюджетные расходы на финансирование образования подразделяются на программные и непрограммные. На достижение стратегических целей и решение тактических задач средства бюджета направляются путем сметного финансирования учреждений (непрограммная часть) и на конкурсной основе (в рамках бюджетных программ).

Как показывает отечественный и мировой опыт, целевые программы могут служить эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики. Именно такие методы управления применяются и в странах Европейского союза, и в США, и в Японии для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей. Так, в США примерно 50 % государственных расходов осуществляется по программно-целевому методу, во Франции - до 80 процентов.

Программно-целевое бюджетное планирование в отличие от сметного планирования, осуществляемого в основном путем индексации сложившихся затрат, исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов.

В настоящее время наиболее широко применяемым инструментом реализации политики государства с использованием программно-целевых методов являются федеральные целевые программы (далее - ФЦП).

Разработка и реализация федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, регламентируются Порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Согласно указанному Порядку ФЦП представляет собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

К основным достоинствам и особенностям ФЦП следует отнести следующие характеристики:

- концентрация ресурсов на решении приоритетных комплексных задач, стоящих перед страной;
- длительный горизонт планирования, сопоставимый со сроками отдачи и окупаемости инвестиций и позволяющий оценивать среднесрочные и долгосрочные социально-экономические эффекты;
- системный подход к формированию комплекса взаимоувязанных по ресурсам и срокам реализации мероприятий для достижения поставленных целей;
- открытый порядок формирования и реализации федеральных целевых программ и хода их реализации;
- высокая степень прозрачности системы государственных заказов и закупок в рамках программных мероприятий;
- обеспечение контроля за эффективностью расходования средств государственного бюджета;
- возможность в рамках программ комбинировать и объединять усилия федеральных, региональных органов исполнительной власти и частного сектора экономики.

Руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) ФЦП, является руководителем программы и несет ответственность за ее реализацию, конечные результаты, рациональное использование выделяемых на ее выполнение финансовых средств.

Следует отметить, что методология разработки ФЦП и порядок их реализации постоянно совершенствуются. Число реализуемых ФЦП, в том числе и в области образования и воспитания, было уменьшено. Вопросы формирования и выполнения ФЦП регулярно рассматриваются на заседаниях Правительства Российской Федерации.

С 2005 года начал реализовываться принцип выделения средств на реализацию ФЦП в зависимости от реально получаемых результатов. В рамках этой работы проводилась содержательная корректировка действующих программ в целях приведения их в соответствие с новыми требованиями, устанавливались целевые индикаторы и показатели реализации ФЦП, уточнялся состав мероприятий, объемы и источники финансирования, была введена ежеквартальная отчетность государственных заказчиков федеральных целевых программ.

С целью реализации поставленных задач по переходу от «управления ресурсами» к «управлению результатами» в 2004-2005 годах была сформирована по существу новая нормативно-правовая база, включающая ряд решений Правительства Российской Федерации, в том числе были внесены изменения и дополнения в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

В области образования и воспитания реализуется ряд ФЦП, некоторые из которых направлены исключительно на решение вопросов образования и воспитания, то есть фактически являются отраслевыми программами. Координаторами и государственными заказчиками этих программ являются Минобрнауки России и Рособразование. Например, Федеральная программа развития образования, федеральные целевые программы «Русский язык», «Развитие единой образовательной информационной среды», «Программа поддержки Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств», «Молодежь России».

Другие ФЦП (социально-экономического развития ряда регионов, повышения безопасности дорожного движения и другие программы социального характера) решают более широкий спектр задач, при этом Рособразование является государственным заказчиком лишь по отдельным направлениям и (или) мероприятиям программ.

В последние годы объемы средств федерального бюджета, направляемые на финансирование мероприятий ФЦП, реализуемых в сфере образования, государственной молодежной политики, воспитания и социальной защиты детей, постоянно возрастают. На 2007 год расходы федерального бюджета на финансирование мероприятий ФЦП в отрасли «Образование» предусмотрены в сумме 17371,2 млн. рублей, что в 2 раза превышает объем финансирования в 2004 году. Перечень ФЦП, реализуемых в сфере образования и воспитания в 2004-2007 годах, и объемы их финансирования из федерального бюджета представлены в таблице:

(млн. руб.)				
Федеральные целевые программы	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
1	2	3	4	5
Федеральная программа развития образования на 2000-2005 годы	3381,9	4407,4	-	-
Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы	-	-	8039,7	11076,7
«Развитие единой образовательной информационной среды (2001-2005 годы)»	3014,3	2000,1	-	-
«Электронная Россия (2002-2010 годы)»	120,9	77,0	-	20,0
«Русский язык» на 2002-2005 годы	41,7	42,6	-	-
«Русский язык (2006-2010 годы)»	-	-	220,0	240,0
«Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)»	310,8	971,6	693,4	-
«Программа поддержки Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования Содружестве Независимых Государств» на 2004-2005 годы	85,4	175,9	-	-
«Молодежь России (2001-2005 годы)»	432,4	802,9	-	-
«Дети России» на 2003-2006 годы:				
Подпрограмма «Дети-сироты»	459,2	545,7	461,0	-
Подпрограмма «Дети-инвалиды»	9,0	9,0	11,8	-
Подпрограмма «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»	82,6	82,6	48,3	-
Подпрограмма «Одаренные дети»	28,2	25,4	18,4	-
Подпрограмма «Здоровый ребенок»	4,0	4,7	2,5	-
«Дети России» на 2007-2010 годы:				
Подпрограмма «Здоровое поколение»	-	-	-	21,4
Подпрограмма «Одаренные дети»	-	-	-	18,3
Подпрограмма «Дети и семья»	-	-	-	735,1

1	2	3	4	5
Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации»	36,7	38,0	75,7	117,7
«Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту» на 2002-2004 годы	135,6	-	-	-
«Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту» на 2005-2009 годы	-	35,0	70,0	50,0
«Жилище» на 2002-2010 годы Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей»	810,8	1452,3	522,5	624,8
«Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 годы)»	27,25	-	-	-
«Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы и до 2010 года»	-	19,0	20,0	87,7
«Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994-2005 годы)»	-	66,0	-	-
«Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы»	-	-	-	-
«Юг России»	-	317,6	281,5	307,7
«Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года»	-	171,9	-	-
«Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2007 года»	-	248,3	603,5	-
«Социальное развитие села до 2010 года»	-	-	0,9	1,7
Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2010 года	-	-	155,1	121,4
«Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах»	-	-	120,0	267,5
«Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы»	-	-	2659,7	3681,2
Всего по ФЦП	8980,8	11493,0	14004,0	17371,2

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования осуществляются путем совершенствования методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ, а также использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ (далее - ВЦП).

Согласно Концепции некоторые ФЦП не соответствовали требованиям Порядка их разработки и реализации, имели явно отраслевую направленность, не содержали расшифровки программных мероприятий и иных источников финансирования, кроме средств федерального бюджета, и должны были быть преобразованы в ВЦП.

Разработка, утверждение и реализация ВЦП регламентируются Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 года № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ», в соответствии с которым ВЦП базируются на системе целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования и отражаются в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

С точки зрения организации бюджетного процесса именно ВЦП как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по

реализации программы у одного администратора, возможность ее преобразования в случае необходимости в ФЦП.

ВЦП могут формироваться в 2 видах:

- утверждаемая ВЦП - это утверждаемый субъектом бюджетного планирования комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета;
- аналитическая ВЦП - это группировка расходов, выделяемая в аналитических целях.

Данные о реализуемых и разрабатываемых в настоящее время ВЦП в области образования и воспитания приведены в таблице:

(млн. руб.)

Ведомственные целевые программы	Распорядитель средств	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
«Выполнение государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием» на 2006-2009 годы	Рособразование	51399,2	51399,2	51399,2	51399,2
«Обеспечение социальной поддержки учащихся и студентов» на 2006-2009 годы	Рособразование	16793,5	16838,2	16836,9	16839,1
«Развитие научного потенциала высшей школы» на 2006-2008 годы	Рособразование	2573,7	2579,1	2582,0	-
«Повышение доступности и качества услуг системы дополнительного образования детей и совершенствование ее социально адаптирующих функций (2007-2009 годы)»	Минобрнауки России	-	100,0	110,0	120,0
«Введение единой независимой системы оценки качества образования в форме итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений на 2007-2009 годы»	Рособрнадзор	-	318,3	323,8	317,8
Всего по ВЦП		70766,4	71234,8	71251,9	68676,1

Концепцией реформирования бюджетного процесса предусматривалось объединение нормативных правовых актов, регламентирующих разработку и реализацию ФЦП и ВЦП, в целях обеспечения четкого разделения и оптимального сочетания ВЦП как инструмента бюджетного планирования (учета) и ФЦП как инструмента экономической политики. Представление проекта соответствующего документа в Правительство Российской Федерации было намечено на IV квартал 2005 года. Однако до настоящего времени единый порядок разработки, утверждения и реализации бюджетных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета, не установлен.

По данным Минобрнауки России, в 37 регионах Российской Федерации реализуется 51 региональная программа развития образования и воспитания общим объемом финансирования 113,5 млрд. рублей, в том числе в 2006 году - 25,8 млрд. рублей.

С 2007 года предусмотрена реализация еще 12 региональных программ 7 субъектами Российской Федерации: Кировской, Калининградской областями, республиками Адыгея, Мордовия, Удмуртской Республикой, Ставропольским краем и Таймырским автономным округом. Общий объем финансирования этих программ составит 6,1 млрд. рублей. В Корякском автономном округе, Приморском крае и Республике Тыва региональные программы находятся на стадии формирования.

К программно-целевому финансированию следует отнести и финансовое обеспечение программ развития отдельных учреждений образования. Большинство российских вузов разрабатывает по собственной инициативе свои программы развития (иногда называемые стратегическими или концептуальными) на 3-5-летний период. Эти программы рассматриваются на заседаниях ученых советов вузов, одобряются (или утверждаются) их решением и (или) ректором вуза.

Программы развития, как правило, затрагивают все стороны деятельности вуза, содержат развернутый перечень мероприятий, отчетные и плановые данные по большому

количеству показателей, в том числе указываются источники и размеры ресурсного обеспечения мероприятий программы. Без сомнений, наличие таких программ способствует проведению более эффективной политики развития отдельного учебного заведения.

Однако в настоящее время отсутствуют какие-либо документы нормативного или рекомендательного характера по формированию, утверждению и реализации программ развития отдельных учебных учреждений и, в частности, вузов.

Представляется целесообразным обобщить опыт разработки и реализации таких программ, разработать методические рекомендации по этому вопросу, выработать механизмы обеспечения согласованности программ развития отдельных образовательных учреждений с административной и бюджетной политикой, проводимой государственными структурами в сфере развития образования.

Согласно ряду нормативных правовых документов, в том числе Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, к основным программно-целевым методам бюджетного планирования относится и Федеральная адресная инвестиционная программа (далее - ФАИП).

ФАИП является одним из основных инструментов осуществления государственной инвестиционной политики в рамках системы бюджетного планирования.

На протяжении последних лет расходы федерального бюджета на финансирование государственных капитальных вложений по отрасли «Образование» ежегодно существенно возрастают. Особенно значительно (более чем в 3 раза) объемы финансирования ФАИП по отрасли увеличились по сравнению с предыдущим годом в 2005 году. В то же время доля расходов ФАИП по отрасли «Образование» в общем объеме финансирования ФАИП уменьшилась с 4,1 % в 2003 году до 2,5 % в 2006 году. Соответствующие данные представлены в следующей таблице:

	(млн. руб.)				
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Федеральная адресная инвестиционная программа - всего	44565,6	65109,3	80253,1	252397,6	368171,9
в % к предыдущему году *		146,1	123,3	314,5	145,9
в том числе по отрасли «Образование» - всего	1631,9	2644,7	2720,5	8288,1	9031,7**
в % к предыдущему году *		162,1	102,9	304,7	109,0
Финансирование ФАИП по отрасли «Образование» к общим расходам ФАИП, %	3,7	4,1	3,4	3,3	2,5

* В ценах соответствующих лет.

** По Перечню строек и объектов, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 года № 140-р (с изменениями от 3 мая, 2 июня, 17 июля, 8 августа 2006 года).

Однако при всей своей безусловной значимости по предназначению и весьма существенным объемам финансирования формат ФАИП, порядок ее разработки и утверждения не позволяют отнести ее к программно-целевым методам.

В настоящее время формирование ФАИП регламентируется Федеральным законом от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и Положением о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 «Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета».

В соответствии с указанными документами ФАИП является составной частью федерального бюджета на очередной финансовый год. Федеральным законом о бюджете

на соответствующий финансовый год утверждаются объемы финансирования ФАИП в разрезе кодов бюджетной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на очередной год, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию ФАИП (далее - Перечень), до 2003 года утверждался в составе федерального закона о бюджете на финансовый год, с 2003 года право формировать и утверждать Перечень ежегодно федеральным законом о бюджете предоставляется Правительству Российской Федерации.

Перечень формируется с разбивкой по главным распорядителям средств федерального бюджета в разрезе программной и непрограммной частей ФАИП с указанием видов экономической деятельности (отрасли) и кодов функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов Российской Федерации и ведомственной классификации расходов федерального бюджета.

Однако Перечень строек и объектов - единственный нормативный документ по ФАИП, утверждаемый на федеральном уровне, - не содержит таких важных данных, как стоимость строительства объектов, сроки строительства и ввода в эксплуатацию, объемы незавершенного строительства, наличие и объемы привлекаемых средств. При этом расходы федерального бюджета на финансирование строек и объектов определяются Перечнем лишь на один год.

Таким образом, при формировании и утверждении Перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд на очередной год, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию ФАИП, не соблюдаются требования, предъявляемые к программно-целевым методам планирования и финансирования расходов, что отрицательно сказывается на эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на финансирование государственных капитальных вложений.

Следует отметить, что реализация Концепции реформирования бюджетного процесса должна завершиться принятием системных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих в том числе приведение порядка финансирования долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в соответствие с едиными принципами и процедурами.

Одним из важнейших программно-целевых методов решения проблем в области образования и воспитания является приоритетный национальный проект «Образование» (далее - ПНПО), инициированный Президентом Российской Федерации 5 сентября 2005 года на встрече с членами Правительства Российской Федерации, руководством Федерального Собрания Российской Федерации и членами президиума Государственного совета Российской Федерации.

Беспрецедентный по своей сути и масштабам национальный проект «Образование» способствует решению проблемы становления качественного, конкурентоспособного, инновационно-направленного образования. ПНПО следует рассматривать как своеобразный «катализатор», позволяющий ускорить модернизацию сферы образования.

ПНПО реализуется по ряду направлений, каждое из которых в настоящее время обеспечено необходимой нормативно-правовой базой. Следует отметить, что по состоянию на 1 марта 2006 года было принято только 18 нормативных правовых актов из 33, разработка которых была предусмотрена в декабре 2005 - феврале 2006 года в плане подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов в сфере образования, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 1926-р.

Реализация ПНПО предполагает создание оптимальных условий для повышения качества образования, расширения доступности образовательных услуг для населения. Объемы финансирования мероприятий ПНПО в разрезе основных направлений приведены в таблице:

(млрд. руб.)				
Направления финансирования	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Всего	29,3	48,9	40,1	43,3
из них:				
Внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях	3,0	3,0	3,0	3,0
Внедрение инновационных образовательных программ в учреждениях высшего профессионального образования	5,0	15,0	10,0	10,0
Государственная поддержка подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств (начальное и среднее профессиональное образование)	-	0,3	1,3	2,0
Поощрение лучших учителей	1,0	1,0	1,0	1,0
Государственная поддержка талантливой молодежи	0,2	0,2	0,2	0,2
Внедрение современных образовательных технологий	1,5	4,0	1,1	1,1
Оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием	2,3	2,3	2,3	2,3
Развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений	3,0	6,0	4,7	4,7
Дополнительное ежемесячное вознаграждение за классное руководство	11,7	11,7	11,7	11,7
Приобретение автобусов для сельских школ	1,0	1,0	1,0	-
Региональные комплексные проекты модернизации образования	-	3,9	3,5	7,0

Анализ финансового обеспечения ПНПО показал, что бюджетные назначения, установленные Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» на финансирование проектных мероприятий, исполнены в 2006 году на 85,7 %. Причиной неполного освоения средств является ряд недостатков, допущенных при реализации ПНПО. Так, расходование средств школами - победителями конкурса сдерживалось отсутствием в ряде регионов нормативно-правовой базы. В 2006 году не в полной мере были решены нормативные правовые вопросы создания национальных университетов в Сибирском и Южном федеральных округах. В начале реализации программы положение о дополнительном вознаграждении за классное руководство не было распространено на учителей федеральных образовательных учреждений, что создало определенную социальную напряженность.

Объемы программно-целевого финансирования в отрасли «Образование» ежегодно растут. В 2007 году запланировано увеличение программной составляющей в расходах федерального бюджета до 62,9 % (в 2004 году - 8,4 %). Показатели затрат на реализацию программной и непрограммной деятельности Минобрнауки России как субъекта бюджетного планирования представлены в таблице:

(млрд. руб.)						
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Расходы Минобрнауки как субъекта бюджетного планирования - всего	132,1	142,9	204,8	282,3	306,6	331,6
в том числе:						
расходы по непрограммной деятельности	121,0	123,6	76,3	104,7	130,9	146,4
расходы на ФЦП, ВЦП, ФАИП и ПНПО	11,1	19,3	128,5	177,6	175,7	185,2

Увеличение доли программных расходов в расходах федерального бюджета на образование обеспечивается не только ростом объемов финансирования федеральных целевых программ и Федеральной адресной инвестиционной программы, но в первую очередь за счет формирования ведомственных целевых программ, а также реализации приоритетного национального проекта «Образование».

Финансовое обеспечение федеральных целевых программ в области образования и воспитания

С 2000 года в условиях относительной финансовой и макроэкономической стабильности ситуация с финансированием ФЦП из средств федерального бюджета в целом складывается достаточно благополучно. Бюджетные назначения исполняются, как правило, в полном объеме.

В то же время анализ финансового обеспечения и эффективности реализации ФЦП в области образования и воспитания выявил ряд недостатков и недоработок в этом вопросе. Это несовершенство нормативно-правовой базы, а также ее нарушения при формировании и реализации ФЦП. При исполнении ФЦП имеют место случаи неполного освоения средств, выделяемых на реализацию программ из средств федерального бюджета, отвлечение полученных ассигнований на мероприятия, не предусмотренные программами, нарушения положений нормативно-правовой базы при проведении конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

Данные об объемах финансирования программ, срок выполнения которых истек в 2005 году, за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников за весь период их реализации представлены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование программы и источники финансирования	Предусмотрено финансирование по паспорту / исполнено							% исполнения
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	итого	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Федеральная программа развития образования на 2000-2005 годы, всего	<u>1799,7</u>	<u>2202,5</u>	<u>2451,0</u>	<u>2794,5</u>	<u>3348,0</u>	<u>3891,5</u>	<u>16487,2</u>	160,6
в том числе:	1919,2	3350,4	4371,0	5034,0	5436,5	6359,3	26470,5	
средства федерального бюджета	<u>1676,7</u>	<u>2000,0</u>	<u>2200,0</u>	<u>2500,0</u>	<u>3000,0</u>	<u>3500,0</u>	<u>14876,7</u>	124,1
	1790,5	2390,4	2807,0	3733,7	3363,8	4383,1	18468,5	
средства бюджетов субъектов Российской Федерации	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	*
	51,9	620,7	818,6	485,1	1899,2	1270,1	5145,6	
внебюджетные источники	<u>123,0</u>	<u>202,5</u>	<u>251,0</u>	<u>294,0</u>	<u>348,0</u>	<u>391,5</u>	<u>1610,5</u>	177,4
	76,8	339,3	745,4	815,2	173,5	706,1	2856,4	
ФЦП «Развитие единой образовательной информационной среды (2001-2005 годы)», всего	-	-	<u>2649,0</u>	<u>14395,0</u>	<u>19887,0</u>	<u>19069,0</u>	<u>56000,0</u>	26,2
в том числе:			3810,7	3714,6	4152,9	3001,9	14680,1	
средства федерального бюджета	-	-	<u>969,0</u>	<u>1557,0</u>	<u>7135,0</u>	<u>6339,0</u>	<u>16000,0</u>	62,1
			1873,8	3054,9	3014,3	2000,1	9943,1	
средства бюджетов субъектов Российской Федерации	-	-	<u>900,0</u>	<u>7800,0</u>	<u>7500,0</u>	<u>6200,0</u>	<u>22400,0</u>	13,6
			1150,0	247,2	882,1	760,3	3039,6	
внебюджетные источники	-	-	<u>780,0</u>	<u>5038,0</u>	<u>5252,0</u>	<u>6530,0</u>	<u>17600,0</u>	9,6
			786,9	412,5	256,5	241,5	1697,4	
ФЦП «Русский язык» на 2002-2005 годы, всего	-	-	<u>20,4</u>	<u>39,8</u>	<u>53,1</u>	<u>51,9</u>	<u>165,2</u>	113,7
в том числе:			34,1	47,4	54,4	51,9	187,8	
средства федерального бюджета	-	-	<u>12,3</u>	<u>31,6</u>	<u>41,7</u>	<u>42,6</u>	<u>128,2</u>	100,0
			12,3	31,6	41,7	42,6	128,2	
средства бюджетов субъектов Российской Федерации	-	-	<u>3,9</u>	<u>4,1</u>	<u>3,7</u>	<u>3,7</u>	<u>15,4</u>	247,4
			19,1	11,6	3,7	3,7	38,1	
внебюджетные источники	-	-	<u>4,2</u>	<u>4,1</u>	<u>7,7</u>	<u>5,6</u>	<u>21,6</u>	99,5
			2,7	4,2	9,0	5,6	21,5	

1	2	3	4	5	6	7	8	9
ФЦП «Программа поддержки Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в СНГ» на 2004 - 2005 годы, всего в том числе:	-	-	-	-	<u>180,0</u> 85,8	<u>175,9</u> 175,9	<u>355,9</u> 261,7	73,5
средства федерального бюджета	-	-	-	-	<u>180,0</u> 85,8	<u>175,9</u> 175,9	<u>355,9</u> 261,7	73,5
ФЦП «Молодежь России (2001-2005 годы)» (с подпрограммой «Физическое воспитание и оздоровление детей, подростков и молодежи в Российской Федерации (2002-2005 годы)», всего в том числе:	-	<u>84,6</u> 85,5	<u>813,8</u> 405,0	<u>1857,3</u> 1745,7	<u>2373,4**</u> 1899,2	<u>2466,6**</u> 4465,1	<u>7166,4</u> 8600,5	120,0
средства федерального бюджета	-	<u>64,6</u> 85,5	<u>91,8</u> 185,6	<u>240,4</u> 263,0	<u>234,6**</u> 432,4	<u>295,5**</u> 802,1	<u>917,1</u> 1768,6	192,8
средства бюджетов субъектов Российской Федерации	-	-	<u>718,0</u> 217,8	<u>1564,0</u> 1438,6	<u>2079,2**</u> 1445,4	<u>2101,3**</u> 3609,1	<u>6061,3</u> 6710,9	110,7
внебюджетные источники	-	-	<u>4,0</u> 1,6	<u>52,9</u> 44,1	<u>59,6**</u> 21,4	<u>69,8**</u> 53,9	<u>188,0</u> 121,0	64,5
ФЦП «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001 - 2005 годы)», всего в том числе:	-	<u>39,9</u> 25,0	<u>50,5</u> 50,3	<u>51,8</u> 25,0	<u>118,5</u> 27,2	<u>136,9</u> -	<u>397,7</u> 127,5	32,1
средства федерального бюджета	-	<u>25,0</u> 25,0	<u>25,0</u> 25,0	<u>25,0</u> 25,0	<u>27,2</u> 27,2	<u>29,7</u> -	<u>132,0</u> 102,2	77,4
средства бюджетов субъектов Российской Федерации	-	<u>0,5</u> -	<u>7,7</u> 1,8	<u>11,9</u> -	<u>52,3</u> -	<u>66,6</u> -	<u>139,0</u> 1,8	1,3
внебюджетные источники	-	<u>14,4</u> -	<u>17,8</u> 23,5	<u>14,9</u> -	<u>39,0</u> -	<u>40,6</u> -	<u>126,7</u> 23,5	18,5
Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001-2005 годы», всего в том числе:	-	-	-	<u>-</u> 39,4	<u>-</u> 36,7	<u>-</u> 38,0	<u>178,0</u> 114,1	64,1
средства федерального бюджета	-	-	-	<u>-</u> 39,4	<u>-</u> 36,7	<u>-</u> 38,0	<u>130,8</u> 114,1	87,2
средства бюджетов субъектов Российской Федерации							<u>32,7</u> -***	-***
внебюджетные источники							<u>14,5</u> -***	-***

* Объемы финансирования Федеральной программы развития образования из средств субъектов Российской Федерации паспортом программы не были определены.

** В паспорте ФЦП «Молодежь России» (за исключением подпрограммы «Физическое воспитание и оздоровление детей, подростков и молодежи в Российской Федерации») отсутствовали данные по объемам финансирования на 2004 и 2005 годы за счет всех источников, а также разбивка объема финансирования по двум источникам: за счет средств субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

*** Данные об объемах финансирования государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001-2005 годы» из средств субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников отсутствуют. По статусу данная государственная программа не является федеральной целевой программой, и на нее не распространяется Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594.

Анализ финансового обеспечения ФЦП, реализация которых была завершена в 2005 году, показал, что одни программы были профинансированы в объемах, существенно превышающих объемы, определенные их паспортами, другие - в значительной степени недофинансированы.

Так, Федеральная программа развития образования (далее - ФПРО) на 2000-2005 годы (государственный заказчик - Минобрнаука России, с 2004 года - Рособразование) согласно Закону Российской Федерации «Об образовании» является организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования и утверждена Федеральным законом от 10 апреля 2000 года № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования». В целом за все годы реализации программа была профинансирована за счет всех источников в сумме 26470,5 млн. рублей, что составляет 160,6 % к назначениям, предусмотренным паспортом, в том числе за счет средств федерального бюджета - в сумме 18468,5 млн. рублей (124,1 % к назначениям, предусмотренным паспортом), за счет внебюджетных источников - в сумме 2856,4 млн. рублей (177,4 % к паспортным назначениям). Объем финансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации в паспорте ФПРО не был установлен, фактически финансирование было осуществлено в сумме 5145,6 млн. рублей.

Проверкой Счетной палаты Российской Федерации было установлено, что по ФПРО не были утверждены основные параметры, необходимые при использовании программно-целевых методов: целевые показатели, затраты по программным мероприятиям, механизм реализации программы, состав исполнителей. Паспорта приоритетных направлений ФПРО на 2005 год по форме, введенной приказом Минобрнауки России от 19 января 2005 года № 15, были утверждены Минобрнауки России лишь 30 декабря 2005 года, то есть фактически по окончании срока ее реализации. Все это свидетельствует о формальном подходе к организации и исполнению программы.

Кроме того, были установлены факты отвлечения в 2001-2002 годах средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий ФПРО, на цели, не предусмотренные паспортом программы:

- бюджетные ассигнования в сумме 1 млрд. рублей были направлены на компьютеризацию сельских школ, что не было предусмотрено программой;
- из средств ФПРО на финансирование экспериментов, проводимых без законодательного закрепления и не предусмотренных программой, было направлено 544,8 млн. рублей: на аттестацию знаний учащихся в форме единого государственного экзамена (ЕГЭ) - 453,9 млн. рублей, на внедрение государственных именных финансовых обязательств в систему финансирования высших учебных заведений (ГИФО) - 14 млн. рублей и на реструктуризацию сельских школ - 76,9 млн. рублей.

Государственным заказчиком допускалось нецелевое использование средств федерального бюджета, выделенных на реализацию программы.

Так, в 2002 году 14 млн. рублей было направлено на научное обеспечение эксперимента по внедрению ГИФО по статье «Прочие нужды» вместо статьи «НИОКР». Более того, средства ФПРО в сумме 6,2 млн. рублей были использованы государственным заказчиком на создание Методики планирования и финансирования расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование на основе ГИФО для участвующих в эксперименте вузов, которая уже к тому времени была разработана и утверждена совместным приказом Минобрнауки России и Минфина России от 29 апреля 2002 года № 1597/39.

В 2005 году средства федерального бюджета в сумме 23,1 млн. рублей были направлены государственным заказчиком АНО «Центр управления социальными проек-

тами» на организационно-техническое обеспечение программы, что не было предусмотрено паспортом ФЦП.

Финансирование ФЦП «Молодежь России (2001-2005 годы)» также было осуществлено из средств федерального бюджета с превышением показателей, установленных паспортом программы. В целом на финансирование мероприятий программы было направлено за счет всех источников 8600,5 млн. рублей (120 %), в том числе: за счет средств федерального бюджета - 1768,6 млн. рублей (192,8 %), средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 6710,9 млн. рублей (110,7 %). Внебюджетные средства были привлечены государственным заказчиком на финансирование программы лишь в сумме 121 млн. рублей (64 % от объема, предусмотренного паспортом).

Государственным заказчиком программы (Рособразование) были полностью разасигнованы средства федерального бюджета в сумме 1768,6 млн. рублей. Однако по окончании срока выполнения программы (по состоянию на 1 января 2006 года) у заказчика оставалась дебиторская задолженность по средствам федерального бюджета по указанной программе в сумме 632,8 тыс. рублей. Объем невыполненных работ в сумме 492,8 тыс. рублей числился по 4 государственным контрактам, заключенным в 2001 году, и в сумме 140 тыс. рублей - по 2 государственным контрактам, заключенным в 2002 году.

ФЦП «Русский язык» на 2002-2005 годы была профинансирована в целом за счет всех источников в сумме 188 млн. рублей (113,7 % объема, предусмотренного паспортом), в том числе: финансирование за счет средств федерального бюджета было осуществлено в соответствии с показателем, установленным паспортом программы, в сумме 128,2 млн. рублей, финансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации составило 38,1 млн. рублей, или 247,4 % к объему, предусмотренному паспортом, а внебюджетное финансирование - 21,5 млн. рублей (99,5 процента).

Некоторые ФЦП, срок реализации которых истек в 2005 году, были профинансированы не в полном объеме.

Так, финансирование ФЦП «Развитие единой образовательной информационной среды (2001-2005 годы)» (государственный заказчик - Рособразование) было осуществлено в целом за счет всех источников в сумме 14680,1 млн. рублей, что составляет лишь 26,2 % от объема, предусмотренного паспортом. Объем финансирования из средств федерального бюджета составил 9943,1 млн. рублей, или 62,1 % от объема, предусмотренного паспортом программы. Финансирование из средств субъектов Российской Федерации было произведено в сумме 3039,6 млн. рублей, из внебюджетных источников - 1697,4 млн. рублей, что составило, соответственно, лишь 13,6 % и 9,6 % от объемов финансирования, предусмотренных паспортом ФЦП.

Государственным заказчиком программы были не полностью использованы выделенные из федерального бюджета ассигнования: кассовое исполнение по средствам федерального бюджета составило 8450,9 млн. рублей, или 85 % от полученного финансирования. В 2005 году средства федерального бюджета в сумме 1,99 млн. рублей были направлены государственным заказчиком на реализацию 27 мероприятий, не предусмотренных ни самой ФЦП, ни перечнями мероприятий, утвержденными приказами Рособразования. Средства федерального бюджета в сумме 25,7 млн. рублей были направлены в 2005 году государственным заказчиком не по целевому назначению АНО «Центр управления социальными проектами» на организационно-техническое, информационное и экспертное сопровождение программы, что не было предусмотрено паспортом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2004 года № 665 «О завершении реализации федеральной целевой программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 годы)» была досрочно прекращена реализация ФЦП «Формирование установок толе-

рантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 годы)». За 4 года программа была профинансирована из средств федерального бюджета в сумме 102,2 млн. рублей, или на 77,4 % от объема, предусмотренного паспортом ФЦП, за счет средств субъектов Российской Федерации - 1,8 млн. рублей, или 1,3 %, из внебюджетных источников - 23,5 млн. рублей, или 18,5 % от паспортных показателей.

В 2005 году закончился срок выполнения государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001-2005 годы». За годы реализации объем финансирования программы за счет средств федерального бюджета составил 114,1 млн. рублей, или 87,2 % от объема, предусмотренного паспортом ФЦП. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2001 года № 122 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001-2005 годы», предусматривающего выделение ассигнований из федерального бюджета на реализацию программных мероприятий с 2002 года, финансирование программы в 2002 году не осуществлялось.

Профинансирована не в полном объеме и ФЦП «Программа поддержки Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств» на 2004-2005 годы (государственный заказчик - Рособразование). Программа была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2004 года № 572 «Об утверждении федеральной целевой программы «Программа поддержки Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств» на 2004-2005 годы» лишь через 15 месяцев после поручения Президента Российской Федерации от 3 июля 2003 года № Пр-125 о разработке этой программы.

Средства в сумме 180 млн. рублей на финансирование мероприятий ФЦП в 2004 году были предусмотрены Федеральным законом от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» до утверждения самой программы постановлением Правительства Российской Федерации.

В нарушение установленного порядка ассигнования в сумме 180 млн. рублей были предусмотрены и впоследствии выделялись по кодам бюджетной классификации, предназначенным не для финансирования ФЦП, а для финансирования ведомственных расходов в области образования.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 1564-р своевременно не использованные бюджетные назначения в сумме 94,2 млн. рублей были перераспределены и направлены на другие цели. Но и оставшиеся ассигнования в сумме 85,8 млн. рублей были использованы заказчиком не полностью, а лишь в сумме 84,6 млн. рублей, средства в сумме 1,2 млн. рублей были возвращены в федеральный бюджет.

Таким образом, на реализацию мероприятий программы в 2004 году было направлено 84,6 млн. рублей, что составляет лишь 47 % от объема финансирования, предусмотренного паспортом ФЦП на 2004 год. В нарушение установленного порядка Рособразование как государственный заказчик не обеспечило своевременную и качественную подготовку целевой программы, а также эффективное использование средств, выделяемых на ее реализацию.

При реализации ФЦП «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005-2009 годы» Рособразование в 2005 году не обеспечило финансовую поддержку субъектов Российской Федерации в материально-техническом обеспечении 6 центров психолого-педагогической реабилитации и коррекции для несовершеннолетних, злоупотребляющих наркотиками, в результате чего

бюджетные ассигнования в сумме 30 млн. рублей остались неиспользованными и были возвращены в федеральный бюджет.

Проверками Счетной палаты Российской Федерации были установлены нарушения отдельных положений Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», допущенные государственными заказчиками при реализации ФЦП. Так, были выявлены случаи позднего проведения конкурсов, несвоевременного заключения государственных контрактов с исполнителями мероприятий и поставщиками услуг, заключения государственных контрактов с организациями без проведения конкурсов, стопроцентного авансирования работ. Отдельные главные распорядители не в полной мере осуществляют контроль за выполнением условий контрактов. Применение штрафных санкций к исполнителям на практике не осуществляется.

ФЦП играют значительную роль в консолидации финансовых ресурсов из различных источников для решения приоритетных проблем. Так, в 2005 году в Российской Федерации при финансировании всех ФЦП из федерального бюджета в сумме 308,3 млрд. рублей было привлечено 1080,4 млрд. рублей из других источников, в том числе из бюджетов субъектов Российской Федерации - 196,5 млрд. рублей, из внебюджетных источников - 883,9 млрд. рублей. Объем привлеченных средств превысил объем средств федерального бюджета, направленных на реализацию ФЦП, в 3,5 раза. На 1 рубль средств федерального бюджета было привлечено 3,54 рубля, в том числе: 0,64 рубля - из бюджетов субъектов Российской Федерации и 2,9 рубля - из внебюджетных источников.

В то же время по ФЦП в области образования, срок реализации которых истек в 2005 году, в 2005 году на 1 рубль средств, полученных из федерального бюджета, было привлечено лишь 0,9 рубля, в том числе: 0,76 рубля - из бюджетов субъектов Российской Федерации и 0,14 рубля - из внебюджетных источников. При этом паспортами программ было предусмотрено привлечение на 1 рубль из федерального бюджета 0,81 рубля из бюджетов субъектов Российской Федерации и 0,68 рубля из внебюджетных источников. Ни один из этих показателей не был выполнен.

Указанные факты свидетельствуют о серьезных недоработках, допущенных при формировании и реализации ФЦП в области образования, и о несовершенстве механизма привлечения внебюджетных средств.

С 2004 года активизировалась работа по реформированию бюджетного процесса, повышению эффективности использования финансовых ресурсов, совершенствованию ФЦП. Однако ФЦП, срок реализации которых был завершен в 2005 году («Молодежь России», «Федеральная программа развития образования», «Русский язык», «Развитие единой образовательной информационной среды», «Программа поддержки Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств», «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации»), не были своевременно дополнены количественно измеримыми целевыми индикаторами и показателями, отражающими цели соответствующей программы. По указанным программам государственными заказчиками не были разработаны методики оценки их эффективности.

В 2004 году группой независимых экспертов, созданной Минэкономразвития России, Минфином России и Минпромнауки России, был проведен анализ ряда действующих программ, в том числе и рассматриваемых в данной работе, на предмет их соответствия действующим нормативным требованиям и принципам программно-целевого управления.

В экспертных заключениях было отмечено, что Федеральная программа развития образования на 2000-2005 годы по содержанию и по формальным требованиям является не федеральной целевой программой, а заявкой на предоставление дополнительных средств для текущего функционирования системы образовательных учреждений. К ос-

новным недостаткам программы экспертами были отнесены: нечеткая формулировка проблемы; отсутствие количественных и качественных измерителей целей, задач и результатов программы; отсутствие обоснования ресурсов, в том числе внебюджетных средств; отсутствие механизмов реализации программы и согласования отдельных направлений; отсутствие методики и расчетов эффективности мероприятий программы.

В той или иной степени указанные недостатки были отмечены и при анализе других программ, реализуемых в области образования и воспитания, общими из которых являются отсутствие или недостаточное обоснование необходимости решения проблем программно-целевым методом, отсутствие обоснования объемов финансирования как в целом, так и по каждому источнику, отсутствие расчетов эффективности реализации программ. Также экспертами был сделан акцент на отсутствии количественно определенных целевых параметров, позволяющих объективно контролировать ход реализации программ на всех этапах их реализации.

Эксперты рекомендовали прекратить в качестве ФЦП такие программы, как «Молодежь России», «Русский язык», «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе», а также подпрограмму «Физическое воспитание и оздоровление детей, подростков и молодежи в Российской Федерации» ФЦП «Молодежь России». Другие программы было предложено доработать, учитывая важность и актуальность проблем образования и воспитания.

Правительство Российской Федерации рассмотрело выводы и предложения Минэкономразвития России и приняло решение о досрочном прекращении в 2004 году ФЦП «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе» (постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2004 года № 665).

Федеральные целевые программы «Русский язык» на 2002-2005 годы и «Программа поддержки Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств» на 2004-2005 годы были нацелены на сохранение единого социокультурного и образовательного пространства Российской Федерации и стран-участников СНГ, обеспечение реализации государственной образовательной политики. В целях придания масштабности и комплексного характера политике государства в этом вопросе указанные программы были объединены в ФЦП «Русский язык (2006-2010 годы)», которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 833 «О федеральной целевой программе «Русский язык (2006-2010 годы)».

В связи с окончанием в 2005 году действия ФПРО на 2000-2005 годы, а также с ее укрупнением за счет интеграции с ФЦП «Развитие единой образовательной информационной среды на 2001-2005 годы» постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 года № 803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006-2010 годы» была утверждена Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы (ФЦПРО). Общий объем финансирования ФЦПРО в ценах соответствующих лет составляет 61952,35 млн. рублей.

Паспортом программы:

- определена основная стратегическая цель ФЦПРО - обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных и общественных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования;

- сформулированы решаемые при реализации ФЦПРО задачи: развитие современной системы непрерывного образования, повышение качества профессионального образования, обеспечение доступности качественного общего образования, повышение инвестиционной привлекательности сферы образования, формирование эффективного рынка образовательных услуг и переход на принципы подушевого финансирования;

- определено, что эффективность реализации ФЦПРО определяется с помощью системы показателей и индикаторов, отражающих стратегические приоритеты развития страны, связанные со сферой образования.

В то же время, как указано в паспорте ФЦПРО, при использовании программно-целевого метода могут возникнуть риски, связанные с недостатками в управлении программой и неверно выбранными приоритетами развития отрасли.

Ежегодно в соответствии с Порядком разработки и реализации ФЦП государственные заказчики (государственные заказчики-координаторы) направляют в Минэкономразвития России и Минфин России, а в части целевых программ, которые содержат разделы по НИОКР гражданского назначения, - в Минобрнауки России, доклады о ходе работ по программам и эффективности использования финансовых средств. В свою очередь, Минэкономразвития России с участием Минфина России, Минобрнауки России, государственных заказчиков программ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации подготавливает и представляет в Правительство Российской Федерации доклад о ходе реализации ФЦП.

Однако доклады государственных заказчиков и Минэкономразвития России по реализации ФЦП в области образования за 2001-2005 годы содержали в основном положительную оценку проделанной работы, недостатки или недоработки не указывались. Оценка эффективности выполнения программ была невозможна в связи с отсутствием количественных показателей и индикаторов. Например, в докладе за 2002 год государственный заказчик оценивал эффективность ФПРО по количеству нормативных документов Правительства Российской Федерации, которые обеспечивали реализацию программы.

Следует отметить, что доклад Минэкономразвития России о ходе реализации федеральных целевых программ за 9 месяцев 2006 года содержит анализ финансового обеспечения программ за счет всех источников, достижения целевых индикаторов, основных проблем при реализации ФЦП.

В процессе формирования проекта федерального бюджета на 2007 год произошло изменение объемов финансирования на 2006 и 2007 годы по целому ряду ФЦП, что потребовало срочной корректировки этих программ. Однако в установленный Правительством Российской Федерации срок до 20 ноября 2006 года государственными заказчиками не были представлены предложения по корректировке программ. В их числе: Минобрнауки России (Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы); Минздравсоцразвития России (ФЦП «Дети России (2003-2006 годы)»). При этом необходимо отметить, что срок реализации программы «Дети России (2003-2006 годы)» закончился в 2006 году.

За 9 месяцев 2006 года финансовое обеспечение ФЦП в области образования сложилось следующим образом.

Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы (государственный заказчик-координатор - Минобрнауки России, государственные заказчики - Рособразование и Роснаука) была профинансирована за 9 месяцев 2006 года в сумме 3594 млн. рублей из средств федерального бюджета, что составило лишь 44,7 % от годовых назначений. Привлечены средства из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в объеме 782,5 млн. рублей (67,4 % от предусмотренного на год), из внебюджетных источников - 692,8 млн. рублей (лишь 14,7 процента).

Целевые индикаторы и показатели ФЦПРО на 2006 год согласованы с Минэкономразвития России с поквартальной разбивкой. За 9 месяцев 2006 года плановые значения достигнуты по всем 11 целевым индикаторам и показателям.

При корректировке программы в связи изменением объемов финансирования на 2006 и 2007 годы Минобрнауки России имело возможность внести изменения и в перечень целевых индикаторов и показателей эффективности реализации программы в части их количества, значений и формулировок. Государственным заказчиком было предложено без каких-либо обоснований оставить из утвержденного в программе 61 целевого индикатора и показателя лишь 37, а также уменьшить значения некоторых ранее установленных индикаторов и показателей. Предлагаемые формулировки отдельных целевых индикаторов и показателей не соответствовали утвержденным в программе и обобщаемым государственной статистической отчетностью.

ФЦП «Дети России» на 2003-2006 годы (государственный заказчик-координатор - Минздравсоцразвития России; государственные заказчики - Росздрав, Рособразование, Роскультура, Росспорт, ФСИН России, МВД России) за 9 месяцев 2006 года была профинансирована: за счет средств федерального бюджета (по всем подпрограммам) в сумме 1243,1 млн. рублей, или 61,1 % от годовых назначений; привлечены средства субъектов Российской Федерации в сумме 184,4 млн. рублей (лишь 5,1 % от предусмотренного на год) и средства внебюджетных источников только в сумме 9,3 тыс. рублей (0,02 процента).

ФЦП «Русский язык (2006-2010 годы)» (государственный заказчик-координатор - Минобрнауки России, государственные заказчики - Рособразование и Роснаука) профинансирована за 9 месяцев 2006 года в сумме 22,9 млн. рублей из средств федерального бюджета, что составило лишь 10,4 % от годовых назначений (за I полугодие 2006 года финансирование составило 0,2 %). Софинансирование за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации было осуществлено в сумме 3,7 млн. рублей (6,9 %), из внебюджетных источников - 9,7 млн. рублей (что в 12 раз превысило плановые значения).

По состоянию на 1 октября 2006 года государственным заказчиком было оплачено государственных контрактов на общую сумму 22,9 млн. рублей, то есть освоение средств федерального бюджета составило всего 10,4 % от годовых ассигнований, что свидетельствует об отставании в реализации программных мероприятий. Однако по всем 14 целевым индикаторам и показателям эффективности реализации программы были достигнуты плановые значения, что может свидетельствовать о том, что при подготовке программы были занижены целевые индикаторы и показатели или завышены объемы финансирования ФЦП.

Приведенные данные о реализации ФЦП в области образования и воспитания свидетельствуют о том, что механизмы формирования программ, особенно в части определения целей и задач, перечня мероприятий и объемов финансирования, необходимых для их выполнения, эффективной реализации ФЦП, привлечения средств из бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, требуют серьезной доработки.

Среди источников финансирования отдельных ФЦП внебюджетные средства и средства субъектов Российской Федерации составляют основную часть ее расходов. Однако при согласовании и принятии ФЦП эта часть расходов в основном не имеет подтверждения со стороны инвесторов и субъектов Российской Федерации. В результате при выполнении ФЦП мероприятия программы оказываются не обеспеченными реальным финансированием.

В этой связи представляется целесообразным повысить ответственность государственных заказчиков за обеспечение финансирования ФЦП за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. ФЦП без согласования с соответствующими участниками программы и наличия механизмов их участия в ее реализации

не должна представляться на рассмотрение и утверждаться Правительством Российской Федерации. Общий механизм привлечения внебюджетных средств для реализации мероприятий ФЦП до настоящего времени не разработан.

В соответствии с докладами о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 годы и на 2007-2009 годы, подготовленными Минобрнауки России как субъектом бюджетного планирования, в 2005 году в отрасли не были достигнуты плановые значения по отдельным показателям деятельности, а некоторые из них оказались ниже уровня 2004 года, о чем свидетельствуют данные таблицы:

(в процентах)

Показатели	2004 г. факт.	2005 г.		Целевое значение
		план	факт.	
Охват детей дошкольными образовательными учреждениями (удельный вес детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения, в численности детей в возрасте от 1 до 6 лет)	59,5	62,0	57,3	70,0
Обеспеченность студентов общежитиями (удельный вес студентов, проживающих в общежитиях, в общей численности студентов, нуждающихся в общежитиях):				
государственные и муниципальные учреждения высшего профессионального образования	83,0	84,0	83,8	100,0
государственные и муниципальные учреждения среднего профессионального образования	84,2	84,5	83,8	100,0
Удельный вес выпускников учреждений среднего (полного) общего образования, сдавших итоговую аттестацию в форме ЕГЭ, в общей численности выпускников	68,3	83,3	69,2	90,0
Индекс физического объема платных услуг населению в системе образования (к предыдущему году)	109,4	110,0	107,7	115,0

Финансовое обеспечение Федеральной адресной инвестиционной программы в области образования и воспитания

В соответствии с установленным порядком расходы на государственные капитальные вложения, в том числе в форме субсидий и субвенций, предусматриваются на реализацию федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ (программная часть ФАИП), а также на решение отдельных важнейших социально-экономических вопросов, не включенных в эти программы, на основании предложений, одобренных Президентом Российской Федерации либо Правительством Российской Федерации (непрограммная часть ФАИП).

Сведения об объемах финансирования ФАИП по отрасли «Образование» в разрезе программной и непрограммной частей в соответствии с федеральными законами о бюджете на соответствующий год и перечнями строек и объектов для федеральных государственных нужд, утверждаемыми в установленном порядке, представлены в таблице:

(млн. руб.)

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.*
Финансирование ФАИП по отрасли «Образование»	1631,9	2644,7	2720,5	8288,1	9031,7
программная часть		2032,2	1800,8	5314,7	6243,8
в % к предыдущему году **			88,6	295,1	117,5
непрограммная часть		612,5	919,7	2973,4	2787,9
в % к предыдущему году **			150,2	323,3	93,8

* По Перечню строек и объектов, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 года № 140-р (с изменениями от 3 мая, 2 июня, 17 июля, 8 августа 2006 года).

** В ценах соответствующих лет.

В 2006 году по сравнению с 2005 годом осуществлена концентрация капитальных вложений на строительство и реконструкцию образовательных учреждений по меньшему числу федеральных целевых программ (в 2005 году - 21 программа, в 2006 году - 15 программ). В то же время в ФАИП высока доля непрограммных строек и объектов. По отрасли «Образование» удельный вес капитальных вложений, направленных на не-

программные стройки и объекты, составлял в 2003 году 23,2 %, в 2004 году - 33,8 %, в 2005 году - 35,9 %, в 2006 году - 30,8 процента.

Финансирование ФАИП из средств федерального бюджета по отрасли «Образование» осуществляется практически в полном объеме.

Использование государственных капитальных вложений на реализацию ФАИП, по данным Росстата, в 2005 году по отрасли «Образование» составило 7927,5 млн. рублей (95,7 % от годового лимита), в том числе по программной части - 4969,6 млн. рублей (93,5 %), по непрограммной части - 2957,9 млн. рублей (99,5 %). Неиспользование лимитов по программной части произошло по причине неполного освоения капитальных вложений по программе «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)» (64,1 процента).

За январь-сентябрь 2006 года, по данным Росстата, лимиты по разделу 07 «Образование» были использованы в крайне малых объемах следующими главными распорядителями средств федерального бюджета: по программной части - Росздравом (6 %); по непрограммной части - Рособразованием (7,5 %), Минфином России (3,1 %), Минэкономразвития России (12,4 %), МЧС России (39,6 %), Управлением делами Президента Российской Федерации (55,4 %), МИДом России (56,4 %), Российской академией художеств (13 процентов).

Менее чем на 50 % были освоены за 9 месяцев 2006 года лимиты государственных капитальных вложений по федеральным целевым программам «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)» (46,7 %), «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года» (44,1 %) и по Федеральной целевой программе развития Калининградской области до 2010 года (29,1 %). По программе «Повышение безопасности дорожного движения» капитальные вложения в сумме 50 млн. рублей использованы не были.

Среди причин неполного освоения государственных капитальных вложений можно выделить следующие: недоработки, допущенные при формировании перечня строек и объектов; отсутствие проектно-сметной документации, утвержденной в установленном порядке; позднее заключение государственных контрактов с подрядными организациями и, как следствие, позднее перечисление средств федерального бюджета на их счета.

Согласно установленному порядку для включения в перечень строек и объектов необходимо наличие утвержденной проектно-сметной документации, положительного сводного заключения государственной экспертизы на указанную документацию. Однако в нарушение этого положения в перечень строек и объектов Рособразования в 2004 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 января 2004 года № 37-р без подтверждения наличия проектно-сметной документации, утвержденной в установленном порядке, было включено 157 объектов (31,4 % от всех объектов).

В приоритетном порядке в перечень должны включаться стройки и объекты, строительство которых подлежит завершению в очередном финансовом году, а государственная поддержка по вновь начинаемым стройкам и объектам должна осуществляться только после удовлетворения потребности в финансовых средствах для переходящих строек и объектов. В то же время Рособразованию в перечень строек и объектов для федеральных нужд на 2004 год был включен 41 объект нового строительства с объемом финансирования в сумме 166 млн. рублей, в 2005 году - 27 новых объектов в сумме 557 млн. рублей.

Включение в перечень большого количества новых строек и объектов не может не влиять отрицательно на сроки строительства и состояние объемов незавершенного строительства. По состоянию на 1 января 2006 года объем незавершенного строительства только по объектам Рособразования составил 15766,7 млн. рублей.

Согласно Положению о формировании перечня строек и объектов перечень объектов ФАИП формируется с указанием видов экономической деятельности (отрасли) и

кодов функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов Российской Федерации и ведомственной классификации расходов федерального бюджета. Проведенный в ходе исследования анализ перечней строек и объектов ФАИП на 2005 и 2006 годы выявил некоторые недостатки в реализации этого положения.

Финансирование строительства и реконструкции объектов образовательных учреждений осуществляется по отрасли «Образование», в том числе: финансирование учреждений федерального ведения - по разделу бюджетной классификации 07 «Образование», финансирование образовательных учреждений субъектов Российской Федерации - по разделу 11 «Межбюджетные трансферты» (подраздел 1103 «Другие межбюджетные трансферты»). Однако ряд образовательных учреждений финансируется по другим разделам бюджетной классификации:

в 2005 году - по разделам (подразделам): 09 «Здравоохранение и спорт» (0904 «Другие вопросы в области здравоохранения и спорта»), 08 «Культура, кинематография и средства массовой информации» (0806 «Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средств массовой информации»), 01 «Общегосударственные вопросы» (0115 «Другие общегосударственные вопросы»), 02 «Национальная оборона» (0208 «Другие вопросы национальной обороны»), 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (0313 «Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности»), 04 «Национальная экономика» (0411 «Другие вопросы в области национальной экономики»), 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» (0504 «Другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства»);

в 2006 году - по разделам (подразделам): 02 «Национальная оборона» (0208 «Другие вопросы национальной обороны»), 04 «Национальная экономика» (0407 «Лесное хозяйство»), 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» (0501 «Жилищное хозяйство»).

В 2006 году по сравнению с 2005 годом произошло уменьшение количества разделов (подразделов) функциональной классификации расходов, по которым осуществляется финансирование строительства и реконструкции образовательных учреждений. В ФАИП на 2006 год по целому ряду ведомств (Роскультура, Росздрав, Росспорт, Минсельхоз России, МЧС России, Управление делами Президента Российской Федерации и другие) капитальные вложения на объекты образовательных учреждений установлены в отличие от 2005 года главным образом по разделу 07 «Образование».

Однако при этом в Перечне строек и объектов часть этих объектов отнесена не к отрасли «Образование», а к другим отраслям («Здравоохранение», «Культура», «Центральные организации» и т.д.). Из средств федерального бюджета направлено на финансирование строек и объектов образовательных учреждений с учетом объектов, отнесенных к отраслям и направлениям деятельности «Культура», «Здравоохранение», «Агропромышленный комплекс», «Наука», «Связь», «Центральные организации»:

в 2005 году - 10739,9 млн. рублей (на 2451,8 млн. рублей, или на 30 %, больше, чем учтено в Перечне строек и объектов на 2005 год, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2005 года № 131-р, по отрасли «Образование»);

в 2006 году - 13173,6 млн. рублей (на 4141,9 млн. рублей, или на 45,8 % больше, чем учтено в Перечне строек и объектов на 2006 год, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 года № 140-р, по отрасли «Образование»).

Выводы

1. Государственные расходы на образование и воспитание ежегодно растут. В 2006 году они увеличились в 3,4 раза по сравнению с 2001 годом, расходы федерального бюджета за этот же период - в 3,7 раза. Однако уровень государственных расходов на образование остается в России более низким, чем в экономически развитых странах.

2. В системе образования и воспитания продолжает развиваться ряд негативных тенденций, преодоление которых требует постоянного совершенствования государственной политики в этой области, поиска новых путей ее реализации.

3. В соответствии с Концепцией реформирования бюджетной политики в Российской Федерации расширяется применение программно-целевых методов, являющихся важным рычагом воздействия государства на экономику и позволяющих комплексно и системно решать проблемы образования и воспитания. Это федеральные целевые программы, Федеральная адресная инвестиционная программа, приоритетный национальный проект «Образование», ведомственные и региональные программы, программы развития отдельных учреждений образования. Объемы программно-целевого финансирования отрасли «Образование» ежегодно растут. На 2007 год запланировано увеличение программной составляющей в расходах федерального бюджета на образование и воспитание до 62,9 % (в 2004 году - 8,4 процента).

4. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ постоянно совершенствуется. Однако механизмы формирования программ, особенно в части определения целей и задач, перечня мероприятий и объемов финансирования, необходимых для их достижения, эффективной реализации ФЦП, привлечения средств из бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, требуют серьезной доработки.

4.1. Одни ФЦП финансируются со значительным превышением плановых показателей, определенных в паспортах программ, другие - со значительным недофинансированием, что свидетельствует о серьезных упущениях при разработке этих программ в части определения объемов их финансирования.

4.2. ФЦП играют важную роль в консолидации финансовых ресурсов из различных источников для решения приоритетных задач. Однако в области образования государственными заказчиками программ, как правило, не привлекаются средства из бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников в объемах, предусмотренных паспортами программ. Механизм привлечения внебюджетных средств для реализации мероприятий ФЦП не разработан.

4.3. Программы, срок реализации которых закончился в 2005 году, не содержали количественные и качественные показатели, характеризующие цели, задачи и эффективность программных мероприятий. Анализ выполнения ФЦП за 9 месяцев 2006 года свидетельствует о том, что в ряде случаев при подготовке программ были занижены целевые показатели или завышены объемы финансирования ФЦП, необходимые для достижения поставленных целей.

4.4. В ходе исполнения ФЦП имеют место случаи неполного освоения государственными заказчиками средств, выделяемых из федерального бюджета на реализацию программ, отвлечения полученных ассигнований на мероприятия, не предусмотренные программами, нарушения положений нормативных правовых актов при проведении конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и другие недостатки.

5. В настоящее время осуществляются формирование и внедрение в практику ведомственных целевых программ как инструмента программно-целевого планирования. В 2006 году в рамках этих программ были объединены расходы федерального бюджета в сумме 70,8 млрд. рублей.

6. До настоящего времени не установлен единый порядок разработки, утверждения и реализации целевых программ, финансируемых из федерального бюджета, как это было предусмотрено Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, с целью обеспечения четкого разделения и оптимального сочетания ВЦП и ФЦП.

7. Действующая методология разработки и процедура утверждения Федеральной адресной инвестиционной программы не соответствуют требованиям программно-целевого метода планирования. Это отрицательно сказывается на эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на финансирование государственных капитальных вложений, делает расходы федерального бюджета менее прозрачными, ослабляет контроль за их расходованием, создает почву для злоупотреблений.

7.1. Перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на очередной год, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию ФАИП, является единственным нормативным документом по ФАИП, утверждаемым на федеральном уровне. Перечень не содержит таких важных показателей, как стоимость строительства объектов, сроки строительства и ввода в эксплуатацию, объемы незавершенного строительства, наличие и объемы привлекаемых средств.

7.2. Выявленные в ходе исследования нарушения отраслевой группировки объектов и строек ФАИП, предусмотренной Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, затрудняют анализ процессов, происходящих в экономике, и принятие адекватных управленческих решений.

7.3. В ФАИП необоснованно высока доля непрограммной части. В 2006 году удельный вес строек и объектов непрограммной части составил 30,8 % к общему объему финансирования ФАИП по отрасли «Образование».

7.4. За 9 месяцев 2006 года годовые лимиты капитальных вложений по разделу 07 «Образование» по ряду главных распорядителей средств федерального бюджета исполнены в крайне малых объемах. Причинами неполного освоения государственных капитальных вложений являются недоработки, допущенные при формировании Перечня строек и объектов, отсутствие проектно-сметной документации, утвержденной в установленном порядке, позднее заключение государственных контрактов с подрядными организациями и, как следствие, позднее перечисление средств федерального бюджета на их счета.

7.5. Ежегодно в Перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на очередной год неправомерно включаются новые объекты при наличии большого объема незавершенного строительства, что ведет к нарушению нормативных сроков строительства и снижению эффективности использования средств, направляемых на укрепление материально-технической базы отрасли «Образование».

8. Отсутствие каких-либо документов нормативного или рекомендательного характера по формированию, утверждению и реализации программ развития отдельных вузов отрицательно сказывается на проведении единой государственной политики развития системы российского высшего образования.

9. Используемые в отрасли «Образование» показатели государственного статистического наблюдения в ряде случаев не обеспечивают полноценной характеристики целей и задач как в силу ограниченности собственно статистического наблюдения, так и недостаточной проработанности соответствующих методологических и методических вопросов.

Предложения

В результате проведенного анализа финансового обеспечения программно-целевых методов к решению проблем в области образования и воспитания предлагается:

1. Правительству Российской Федерации:

- активизировать работу по совершенствованию механизмов формирования федеральных целевых программ, их эффективной реализации, а также привлечения средств из бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников для финансирования ФЦП;

- в целях повышения результативности ФЦП обеспечить внедрение в статистическую практику современного инструментария, комплексно характеризующего контингенты обучающихся, кадровый потенциал, материально-техническую и информационную базы, финансово-экономическую деятельность образовательных учреждений всех уровней и форм собственности;

- рассмотреть вопрос реформирования Федеральной адресной инвестиционной программы в целях приведения ее в полное соответствие с требованиями программно-целевого финансирования;

- установить единый порядок разработки, утверждения и реализации финансируемых из федерального бюджета целевых программ, как это предусмотрено Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации.

2. Минэкономразвития России при формировании Перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию ФАИП:

- не допускать включения в Перечень необоснованно большого количества непрограммных объектов и новых объектов строительства;

- строго соблюдать отраслевую группировку объектов и строек, предусмотренную Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, введенным в действие постановлением Госстандарта России от 6 ноября 2001 года № 454-ст.

3. Минобрнауки России:

- расширить практику использования ведомственных целевых программ как инструмента программно-целевого планирования в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации;

- в целях проведения единой государственной политики развития системы российского высшего образования изучить опыт вузов по разработке и реализации программ их развития и при необходимости разработать соответствующие документы нормативного или рекомендательного характера по формированию, утверждению и реализации программ развития отдельных вузов.

4. Государственным заказчикам федеральных целевых программ обеспечить:

- своевременную и качественную разработку и при необходимости корректировку действующих ФЦП, уделив при этом особое внимание количественным и качественным показателям, характеризующим цели, задачи и эффективность выполнения программ, а также обоснованию объемов средств, необходимых для достижения установленных целей;

- привлечение средств из бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников для софинансирования мероприятий ФЦП в объемах, предусмотренных паспортами программ;

- целевое и эффективное использование средств, направляемых на реализацию программных мероприятий, а также безусловное соблюдение действующих нормативных правовых документов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

5. Направить аналитическую записку в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, а также в Минобрнауки России и Рособразование.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ