

ние, так как от правильного учета затрат, от возможности грамотного и оперативного управления затратами, от возможности их снижения, от рационального использования ограниченных ресурсов, от возможности сохранения коммерческой тайны зависит выживание организации на современном ранке. И весь спектр этих возможностей предоставляет система основанная на использовании 30-х счетов, которые и предназначаются для системы управленческого учета.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

*Н.В. Симоненко, Д.Э. Павленко
г. Белгород*

Финансирование целевых программ представляет собой процесс обеспечения финансами увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам исполнения комплексов научно исследовательских, опытно конструкторских производственных, социально экономических, организационно хозяйственных и других мероприятия, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного экономического, экологического, социального и культурного развития РФ или регионов. Утвержденные целевые программы реализуются за счет средств федерального или регионального бюджета (или и первого и второго одновременно), а также привлекаемых для выполнения этих программ внебюджетных источников. Необходимо отметить, что к внебюджетным источникам могут относиться: взносы участников реализации программ; целевые отчисления от прибыли предприятия, заинтересованных в осуществлении программ; кредиты банков, средства фондов и общественных организации, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программ, и другие поступления. Кроме того, источником финансирования целевых программ могут являться инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты банков под государственные гарантии.

В последнее время акцент при решении вопросов финансирования целевых программ переносится на так называемое целевое финансирование.

Целевое финансирование – это финансирование, направленное на достижение результатов, которые соответствуют целям и задачам какой-то существующей идеологической концепции развития. Из этого определения следует, что, во-первых, должна существовать идеологическая концепция развития общества, во-вторых, это финансирование необязательно должно быть государственным и, в-третьих, важно каким-то образом ориентироваться на конечный результат. Целевое финансирование заключается в финансировании комплексных, стратегических программ, в совокупности составляющих общую идеологическую концепцию и способствующих выработке общего коллективного начала. Полученный результат может оцени-

ваться в краткосрочной и долгосрочной перспективе, в количественных и качественных показателях, в установленной и произвольной форме, но отчет должен показывать, насколько результат совпадает с общей идеологической концепцией развития.

Таким образом, обеспечение региональных программ финансовыми средствами может осуществляться на основе:

- самофинансирования, основанного на использовании собственных финансовых ресурсов субъектов Федерации;
- кредитования – способа предоставления на началах срочности, платности и возвратности ссуд банков или иных кредитов;
- государственного финансирования, проводимого на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Все перечисленные формы финансирования региональных программ используются чаще всего одновременно. Такое финансирование называется смешанным. В современных условиях объединение финансовых средств имеет преобладающее значение и обеспечивает широкий хозяйственный маневр, содействует внутренней территориальной дифференциации проблем.

С развитием программно-целевого бюджетного планирования при проведении сравнительного анализа различных целевых программ и определения основных критериев их оценки необходимо исходить из ориентации бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств. Кроме того, в настоящий период в России сформирована весьма жесткая система контроля за использованием бюджетных средств

Отсюда следует, что программно-целевое бюджетное планирование требует одновременного мониторинга и контроля за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

В то же время целевые бюджетные средства распределяются в рамках абстрактно существующей идеологической концепции развития, которая представлена в виде множества различных направлений. Это, например, социальные программы, программы строительства жилья, развития науки, образования, продолжения экономических реформ и т. д. Эти программы не требуют сложного идеологического обоснования, так как все это естественным образом вытекает из насущных потребностей общества. Но выполнение только одной из этих программ не окажет никакого влияния на развитие общества, если она не будет решаться в комплексе. Например, государственное строительство жилья необходимо осуществлять там, где есть условия для развития здоровой социальной среды, где потом на оздоровление этой среды не потребуются дополнительные затраты. Образование должно не только учитывать кадровые потребности общества, но и способствовать формированию социально благополучного общества. Пенсионная реформа не должна подрывать веру людей в справедливое гу-

манное государство, уважающее своих граждан. Увязать все эти программы вместе можно только с помощью единой концепции развития.

Совершенствование процесса создания, финансирования и исполнения целевых программ является насущной необходимостью, поскольку в настоящее время не полностью используются их преимущества в качестве инструмента управления государственными расходами. К таким преимуществам относятся:

- организационное и финансовое участие частных инвесторов в реализации государственных мероприятий;
- количественное и стоимостное выражение целей и результатов целевых программ;
- назначение единого государственного заказчика по мероприятиям схожей направленности;
- отраслевая и территориальная интеграция целевых программ.

Актуальной в таких условиях является задача формализации системы целевых программ на основе совмещения интересов и финансовых ресурсов государства и хозяйствующих субъектов. Особенностью данного подхода является увеличение объема финансовых ресурсов, как бюджетов всех уровней, так и частных инвесторов на основе стимулирования экономического роста и обеспечения самоокупаемости программных мероприятий.

Рассматривая программно-целевые расходы во взаимосвязи со стратегическими целями государственной (региональной) финансовой политики и сложившейся системой финансовых отношений, выбор целевых программ по тем или иным критериям решает задачу стимулирования экономического роста за счет использования специфики целевых программ как инструмента управления бюджетными расходами.

Прежде всего, следует обратить внимание на объединение стратегических целей государства (региона) и коммерческих организаций. Именно выявление точек соприкосновения их долгосрочных планов, определение способов и возможностей участия не только государственных, но и частных инвесторов является основой для совместного решения задач программно-целевым способом, условием объединения финансовых и материальных ресурсов, распределения рисков и финансовых результатов программ между всеми участниками.

И только тогда, когда уже с самого начала происходит координация долгосрочных (стратегических) планов развития и государства (региона), и крупнейших предприятий, целевые программы превращаются в эффективный инструмент управления бюджетными расходами, позволяющий в рамках государственных инвестиций обеспечить стимулирование наиболее важных для данной территории «точек экономического роста».

Как считают многие авторы, одна из проблем финансового обеспечения целевых программ на всех уровнях заключается в решении вопроса, как заинтересовать частных инвесторов возможностями наращивания их собственной производственной базы на основе реализации программных мероприятий. При этом государственные органы власти не должны обязывать хо-

действующие субъекты к участию, а для повышения степени заинтересованности частных инвесторов должны направить свои усилия на создание базы для взаимовыгодного сотрудничества с объединением финансовых, материальных и трудовых ресурсов. С развитием данной тенденции за счет разработки долгосрочных планов следует ожидать повышения достоверности прогнозирования объемов необходимых ресурсов и сроков реализации целевых программ.

Представляется очевидным, что при создании проектов целевых программ весьма важным является анализ и оценка их соответствия сущности программно-целевого метода. С учетом правовых норм, закрепленных в законодательстве, и принципов отбора проблем для программной проработки должны создаваться такие программы, которые способны обеспечить достижение наилучших результатов или наиболее эффективное исполнение функций государства в заданные сроки и при заданном объеме финансовых ресурсов.

Одним из компонентов успешного формирования и использования финансового обеспечения существующей в настоящее время системы федеральных и региональных целевых программ следует считать наличие четких критериев оценки их результатов, или другими словами, – четко определенных целей и ожидаемых результатов, показателей социально-экономической эффективности. В настоящий период в бюджетном законодательстве практически отождествлены понятия эффективности и экономности использования бюджетных средств, а под бюджетным контролем понимается проверка соответствия фактических расходов их целевому назначению по функциональной и экономической классификации. Это ведет к формированию и осуществлению таких программных расходов, которые формально соответствуют адресному и целевому назначению, но с точки зрения экономической целесообразности являются недостаточно обоснованными.

Поэтому функционирование системы целевых программ (как федерального, так и субфедерального уровня) обязательно должно строиться на принципах, вытекающих из устройства и современного состояния бюджетной системы, к числу которых могут быть отнесены следующие:

- разграничения полномочий и ответственности между органами власти;
- уникальности задач и программных мероприятий;
- единства нормативно-правовой базы;
- соблюдения экономических интересов всех участников;
- инновационно-инвестиционной ориентации;
- актуальности и своевременности бюджетных расходов.

Перечисленные и другие принципы характеризуют разные стороны организации системы целевых программ, поэтому одновременность и комплексность их соблюдения являются важным условием повышения эффективности управления государственными расходами.

Формирование параметров целевой программы (перечня ее участников, состава мероприятий, сроков и способов реализации) – полностью регламентируется законодательно установленным порядком. Но при этом порядок разработки целевых программ должен учитывать их преимущественно инвестиционное назначение. Поэтому в нем четко должны быть определены вопросы, касающиеся оценки уже достигнутых и ожидаемых результатов, рисков осуществления программы и способов их минимизации, а также поиска возможностей обеспечения не только социального, но и экономического эффекта (отдачи) от вложения средств, как государства, так и частных инвесторов

Целевые программы могут создаются не только на федеральном, но и на региональном уровне. Для решения проблем субфедерального значения за счет средств государственного бюджета решающим условием может считаться наличие действующей программы регионального уровня с высокой экономической эффективностью программных мероприятий. В свою очередь, условием для создания региональной целевой программы может быть наличие долгосрочного или среднесрочного плана инвестиций коммерческой организации, служащего своеобразным стимулом для социально-экономического развития территории или отрасли.

Координация целевых программ между собой является абсолютной необходимостью, поскольку позволяет избежать дублирования мероприятий, пересечения полномочий и ответственности государственных заказчиков и других участников реализации программ.

Одновременно, исходя из сформированного перечня мероприятий и требуемых сроков реализации программы, определяются объемы и источники привлекаемых финансовых ресурсов. Фактический выбор программы должен зависеть от анализа условий привлечения финансовых ресурсов с точки зрения окупаемости затрат и альтернативности издержек. Представляется несомненно важным и оценка рисков неполного или несвоевременного достижения программных целей, а также условий минимизации этих рисков.

Вместе с тем, планируемая сумма привлечения средств из всех источников должна быть распределена по срокам (годам), регионам и мероприятиям. Основное внимание здесь должно быть уделено полноте, достаточности и своевременности финансового обеспечения целевых программ, а также преимущественно инновационно-инвестиционной направленности расходов.

Реализация целевой программы основывается как на нормах действующего законодательства, так и на методических разработках оценки содержания и результатов программных мероприятий. Здесь должен быть уточнен порядок реформирования и прекращения действия целевых программ, актуализации их показателей, а также определены условия и возможности использования доходов от реализации программ для их дальнейшего финансового обеспечения.