Ялмаев Рустам Алиевич. Финансирование федеральных целевых программ в условиях послевоенного восстановления экономики : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Волгоград, 2007 172 с., Библиогр.: с. 162-172 РГБ ОД, 61:07-8/4949

**Введение к работе**

**Актуальность и степень изученности темы.**Финансирование федеральных целевых программ в настоящее время стало актуальным аспектом теории государственных финансов в связи со следующими обстоятельствами Ориентация Российского государства на построение демократических основ и развитие рыночных отношений предопределило начало процесса формирования новой парадигмы государственного планирования и программирования Основным инструментом решения разнохарактерных общегосударственных проблем в РФ становятся целевые программы и их финансирование Кроме этого, именно целевые программы являются основной формой программно-целевого планирования государственных расходов в рамках объявленной в РФ концепции перехода от сметного планирования к бюджетированию, ориентированному на результат

Федеральные целевые программы и способы их финансирования становятся важным экономическим инструментом и позволяют в рамках программно-целевого метода сконцентрировать усилия не только для комплексного и системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем экономической и социальной политики страны, обеспечить прозрачность и обоснованность выбора целей, которые требуется реализовать в различные временные периоды, но и для решения проблем послевоенного восстановления экономики В частности, именно такие программы позволяют достигать результатов с использованием, в случае необходимости, различных форм поддержки на федеральном уровне

О перспективности использования программно-целевого метода и его преимуществах по сравнению со сметным финансированием при решении задач послевоенного восстановления экономики свидетельствует опыт экономически развитых стран, в которых отдельные социальные и экономические проблемы решаются именно посредством государственных программ

Все это определяет необходимость в адаптации методики и организации разработки не только традиционных целевых программ, но и программ чрезвычайного характера, в том числе, к выявлению или формированию источников и механизма их финансирования, к сложившимся в России рыночным формам и методам хозяйствования при одновременном использовании накопленного зарубежного и советского опыта программно-целевого планирования и финансового управления

Степень разработанности проблемы. Теоретические основы государственного программирования, вопросы обоснования и использования федеральных целевых программ разработаны в исследованиях таких ученых, как Гранберг А, Иншаков О , Казенов А, Кещян В , Кузык А , Кушлин В , Лавров А , Лексин В , Минаков А , Митрофанова И , Морозова Т , Орешин В , Пикулькин А, Райзберг Б , Самофалова Е , Симачев Ю, Тамбовцев В, Тейлор С , Умнов П , Швецов А , Швецов Ю , Ясин Е и др

Однако, несмотря на многоаспектность проведенных научных исследований, многие вопросы разработки и реализации целевых программ остаются нерешенными, что при практическом применении программно-целевого метода приводит к неполному достижению целей, поставленных при разработке соответствующих программ, и неэффективному использованию ограниченных финансовых ресурсов государства В настоящее время недостаточно проработаны вопросы адаптации имеющихся методов программно-целевого управления к регионам с различными экономическими, социальными и политическими условиями В частности, не изучены особенности разработки, реализации и финансирования целевых программ восстановления регионов, разрушенных в ходе активных боевых действий

Ярким примером неэффективности применения стандартных подходов в разработке и реализации целевых программ в условиях послевоенного восстановления экономики являются целевые программы, направленные на восстановление Чеченской Республики, которые реализовывались в течение

2001-2007 гг Значительные финансовые вложения в экономику республики в рамках целевых программ не дали должного эффекта, и по сей день она находится в глубоком экономическом и социальном кризисе

Актуальность, недостаточная теоретическая и практическая разработанность особенностей применения программно-целевого метода к послевоенному восстановлению экономики обусловили выбор темы диссертационной работы, предопределили ее цель, задачи и структуру

Цель диссертационного исследования состоит в теоретическом обосновании процессов финансового обеспечения разработки и реализации федеральных целевых программ и выработке рекомендаций, позволяющих повысить эффективность финансовых механизмов в рамках программно-целевого подхода в условиях послевоенного восстановления экономики региона

В соответствии с поставленной целью сформулированы следующие задачи, определившие логику диссертационного исследования и его структуру

рассмотреть теоретические и практические особенности использования программно-целевого метода управления различными социально-экономическими процессами в переходной экономике России,

выявить специфику программного целеполагания в условиях послевоенного восстановления нормальных экономических процессов и взаимосвязей между ними,

провести анализ накопленного опыта финансирования федеральных целевых программ в России, выявить их особенности и резервы повышения эффективности применяемых финансовых процедур,

провести сравнительный анализ существующей системы мониторинга финансирования федеральных целевых программ в России и за рубежом, разработать предложения по совершенствованию мониторинга финансирования целевых программ послевоенного восстановления экономических процессов в регионе,

проанализировать экономический и финансовый потенциал восстанавливаемого хозяйства Чеченской Республики с позиции перспектив привлечения финансовых средств из республиканского бюджета и внебюджетных источников на софинансирование Федеральной целевой программы «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики»,

провести комплексную оценку финансирования целевых программ послевоенного восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики,

разработать предложения по совершенствованию механизма финансирования федеральных целевых программ в условиях послевоенного восстановления региона

**Объектом**исследования выступают финансовые процессы и финансовое обеспечение федеральных целевых программ, в том числе, разработанных с целью послевоенного восстановления экономики в конкретных регионах РФ

**Предметом**исследования являются экономические и финансовые отношения, возникающие между различными субъектами в процессе разработки, реализации и финансирования федеральных целевых программ

**Теоретическую основу**исследования составили фундаментальные концепции и гипотезы, обоснованные и представленные в монографиях отечественных и зарубежных авторов, публикации в научной периодической печати, материалы научно-практических конференций и семинаров, посвященные вопросам финансового обеспечения федеральных целевых программ в рамках государственного программирования и прогнозирования

**Методологическую основу**исследования составили диалектический метод познания, организационный и системный подходы Диалектический метод реализован при помощи таких общенаучных методов и приемов, как научная абстракция, дедукция, индукция, анализ и синтез, методы группировки и сравнения В рамках организационного подхода использовались субъектно-

объектный, историко-логический, структурно-функциональный анализ В работе также использовались экономическое моделирование, ряд других методов и приемов

**Информационная база**исследования представлена материалами Федеральной службы по статистике, региональных статистических органов, федеральными и региональными нормативно-правовыми актами и законопроектами по вопросам разработки и реализации целевых программ, федеральными целевыми программами, отчетами, справочно-аналитическими материалами Министерства экономического развития и торговли РФ и Чеченской Республики, фактами, опубликованными в экономической литературе, информационными ресурсами Internet

**Наиболее существенные результаты,**полученные автором и выносимые на защиту

1 Традиционное определение целевых программ полностью не отвечает  
современным подходам к разработке федеральных целевых программ и не  
может быть целиком перенесено на все их виды К определяющим признакам и  
свойствам целевых программ, реализуемым в условиях послевоенного  
восстановления, относятся целеориентированность, программность,

комплексность, ресурсообеспеченность, результативность Уточненное на их основе понятие целевой программы подразумевает целереализующую совокупность запланированных к проведению, согласованных по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных ресурсами, и прежде всего, финансовыми, разнохарактерных мероприятий (действий), направленных на решение проблемной ситуации, требующей для эффективного решения неординарной концентрации усилий и средств

2 В целях упорядочения множества предлагаемых и реализуемых целевых программ разработаны различные классификации Расширение сфер приложения целевых программ выдвигает новые классификационные критерии целевых программ, например, группировка целевых программ по признаку

срочности и неотложности решаемой проблемы В соответствии с данным подходом предлагается деление целевых программ на ординарные и чрезвычайные К чрезвычайным следует относить целевые программы, разрабатываемые и реализуемые в критических ситуациях, когда для предотвращения или ликвидации явлений или процессов, носящих чрезвычайный, масштабный характер, требуется срочное проведение целенаправленного комплекса мероприятий

3 Аналитические исследования показывают, что в соответствии с п 2  
ст 197 Бюджетного Кодекса РФ объем финансирования из федерального  
бюджета на очередной финансовый год может отклоняться от расписания  
финансирования, принятого при утверждении программы Ресурсная база  
программы послевоенного восстановления Чеченской Республики, как  
впрочем, и многих других целевых программ, впоследствии ежегодно  
подвергается корректировке, что приводит к необходимости изменения целей,  
задач и сроков их реализации Для преодоления такой ситуации предлагается  
тесное увязывание планирования программ послевоенного восстановления  
экономики с бюджетным среднесрочным финансовым планированием и  
введение в практику бюджетного планирования принципа бюджета  
«обязательств и ассигнований», предполагающего законодательное  
фиксирование величины ассигнований на весь период действия программы

4 Разработка и реализация целевых программ особенно актуальна в  
случаях, когда решаемая проблема находится «на стыке» компетенции  
различных министерств и ведомств, выступающих в качестве их  
государственных заказчиков Их многочисленность часто предопределяет  
децентрализованный характер механизма финансирования федеральных  
целевых программ послевоенного восстановления региональной экономики,  
что во многих случаях приводит к невозможности полноценного и  
эффективного контроля за использованием финансовых ресурсов и ведет к их  
распылению и нецелевому использованию Для решения такой ситуации

предлагается концентрация всех финансовых ресурсов и централизация ответственности за их формирование и использование в сфере полномочий специально сформированной дирекции

5 Послевоенное состояние экономики характеризуется несоответствием  
масштабов ресурсов, необходимых для проведения восстановительных работ, и  
ограниченных финансовых возможностей государства В такой ситуации  
необходимо предусмотреть такое сочетание мероприятий в составе целевой  
программы послевоенного восстановления, которое позволило бы, во-первых,  
добиться окупаемости части инвестиций в кратко- и среднесрочной  
перспективе и достижения значимых социальных и экономических целей в  
долгосрочной перспективе, во-вторых, создать условия для привлечения на  
реализацию программы средств из внебюджетных источников и из  
республиканского бюджета

1. Применение стандартных подходов к разработке и реализации федеральных целевых программ послевоенного восстановления экономики демонстрирует низкую эффективность В ходе проведенного анализа целевых программ послевоенного восстановления Чеченской Республики выявлены такие недостатки, как отсутствие единой системы управления, эффективного механизма финансирования, целостной системы мониторинга, встроенного в систему принятия решений, индикаторов эффективности, рыночной инфраструктуры, приоритетов и координации в перечне предлагаемых действий Эти особенности послужили причиной восстановления социально-экономических объектов в рамках довоенной ситуации, несвоевременного утверждения и частой корректировки самих программ
2. Ограниченность бюджетного финансирования и потребность в значительных финансовых ресурсах для реализации целевых программ послевоенного восстановления предопределяют необходимость разработки и применения специального механизма их финансирования, стимулирующего

приток финансовых ресурсов из различных источников Модель финансирования таких программ представлена в виде единого фонда ФЦП (федеральной целевой программы), в котором концентрируются все ее финансовые ресурсы Использование средств фонда должно идти по трем направлениям 1) 65% средств фонда - на восстановление коммерчески непривлекательных объектов, 2) 25% - на софинансирование коммерческих проектов, 3) 10% - на страхование инвестиционных проектов от региональных некоммерческих рисков

8 Система мониторинга реализации федеральных целевых программ должна включать в себя три уровня мониторинг проекта программы до ее принятия, текущий мониторинг программы, включающий в себя мониторинг качества управления программой и оценку ее результативности, оценка эффективности по окончании реализации программы (оценка затрат на реализацию) При этом мониторинг федеральных целевых программ, реализуемых в условиях послевоенного восстановления, должен осуществляться созданной в рамках программы специальной независимой комиссией по мониторингу

Научная новизна результатов диссертационного исследования состоит в следующем

- выделены наиболее важные, определяющие признаки и свойства целевых программ, реализуемых в условиях послевоенного восстановления экономики, указывающие на их целеориентированность, программность, комплексность, ресурсообеспеченность, результативность, на их основе уточнено понятие целевой программы, под которой понимается целереализующая совокупность запланированных к проведению, согласованных по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных финансовыми ресурсами разнохарактерных мероприятий (действий), направленных на решение проблемной ситуации, требующей для эффективного решения неординарной концентрации усилий и средств,

дополнена традиционная классификация целевых программ новым критерием срочности и неотложности решаемой проблемы, связанной с послевоенным экономическим восстановлением, предполагающим разделение программ на ординарные и чрезвычайные,

доказано, что применяемое годовое бюджетирование федеральных целевых программ послевоенного восстановления экономики не соответствует их долгосрочному характеру, и обоснована необходимость перехода к среднесрочному финансированию их расходов,

обоснована необходимость концентрации финансовых ресурсов и централизации ответственности за их формирование и использование из единого центра управления федеральной целевой программой послевоенного восстановления экономики на базе специально создаваемой дирекции,

- разработана модель формирования и предложены пропорции  
распределения финансовых ресурсов (единый фонд ФЦП) для целевых  
программ послевоенного экономического восстановления, включающая  
следующие блоки средства на восстановление коммерчески  
непривлекательных объектов, средства на софинансирование коммерческих  
проектов, средства на страхование инвестиционных проектов от региональных  
некоммерческих рисков,

- разработаны финансовые аспекты мониторинга целевых программ,  
реализуемых в регионах, разрушенных в результате активных военных  
действий, представленные 1) мониторингом проекта программы, 2) текущим  
мониторингом, включающим мониторинг качества управления и оценку  
результативности основных блоков программы, 3) заключительной оценкой  
эффективности программы в целом При этом мониторинг должен  
осуществляться созданной в рамках программы специальной независимой  
комиссией

**Теоретическая значимость работы**состоит в том, что основные теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертации, развивают

традиционные взгляды на содержание программно-целевого метода, дополняют предметную область исследования проблем финансирования и мониторинга целевых программ чрезвычайным аспектом

**Практическая значимость работы**состоит в том, что изложенные в диссертации выводы и конкретные рекомендации могут быть использованы Министерством экономического развития и торговли РФ, региональными органами власти при разработке целевых программ, в ходе принятия решений о дальнейшем их финансировании, корректировке или прекращении

Апробация результатов исследования. Наиболее существенные положения и результаты диссертационного исследования обсуждались на II Всероссийской научно-практической конференции (г Волгоград, 2004 г), на научно-практической конференции «Чечня на рубеже веков- состояние и перспективы» (г Грозный, 2004 г), на научной конференции, посвященной приоритетным направлениям финансовой политики XXI века (г Волгоград, 2006 г), а также на научных конференциях студентов и молодых ученых Волгоградского государственного университета в 2003-2007 гг

Отдельные теоретические положения и практические рекомендации, полученные в ходе исследования, были использованы при разработке целевой программы «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2011 годы»

**Публикации.**По теме диссертационного исследования опубликовано пять работ общим объемом 2,5 п л

Структура работы отражает логику исследования в соответствии с его целью и задачами Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и списка литературы

Во введении обоснована актуальность темы исследования, ее теоретическая и практическая значимость, обозначена степень изученности проблемы, сформулированы цель и задачи диссертационной работы,

определены научная новизна и практическая значимость полученных результатов

В **первой главе**«Экономические и финансовые аспекты разработки и реализации федеральных целевых программ для экономических систем, функционирующих в нормальном режиме» рассматриваются теоретические и практические особенности разработки, реализации и финансирования федеральных целевых программ в современной России

Во **второй главе**«Специфические особенности и преимущества программно-целевого подхода и финансирования ФЦП в послевоенном восстановлении экономики» рассматриваются собственные возможности региона в финансировании федеральных целевых программ, анализируется опыт финансирования, разрабатываются организационно-экономические технологии повышения внутрирегиональных резервов финансирования восстановительных программ

**В заключении**обобщены результаты диссертационного исследования, сформулированы основные выводы работы