Гаскаров Айрат Рафикович. Целевые программы как инструмент обеспечения финансово-экономической устойчивости субъекта Российской Федерации : 08.00.10 Гаскаров, Айрат Рафикович Целевые программы как инструмент обеспечения финансово-экономической устойчивости субъекта Российской Федерации (на примере Республики Башкортостан) : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Москва, 2007 151 с. РГБ ОД, 61:07-8/2707

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ РЕГИОНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ

ФЕДЕРАЦИИ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ 9

1.1. Сущность и содержание категории «финансовая устойчивость». Региональные аспекты финансовой устойчивости 9

1.2. Методы, показатели, критерии определения 25

степени финансовой устойчивости региона 25

1.3. Проблемы обеспечения финансовой устойчивости регионов России в

условиях посттрансформационного периода 40

Глава 2. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ МЕТОДЫ И СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ 54

2.1. Анализ исторического опыта разработки и реализации федеральных и региональных программ социально-экономического развития 54

2.2. Методологические проблемы формирования федеральных и региональных программ 68

2.3. Применение программ в целях повышения финансовой устойчивости региональной экономики 83

Глава 3. ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН В РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ СРЕДНЕСРОЧНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА 95

3.1. Предпосылки осуществления целевой программы социально-экономического развития Республики Башкортостан как инструмента обеспечения финансово-экономической устойчивости региона 95

3.2. Цели, задачи, основное содержание федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2007 года» 108

3.3. Результаты и эффективность реализации среднесрочной Программы социально-экономического развития Республики Башкортостан 123

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 139

ЛИТЕРАТУРА 145

**Введение к работе**

**Актуальность диссертационного исследования**обусловлена тем, что в процессе проведения рыночных реформ, формирования механизмов хозяйствования, адекватных рыночной экономике, регионам - субъектам Российской Федерации пришлось столкнуться с проблемами обеспечения экономической устойчивости региона в целом и бюджетно-финансовой устойчивости в частности. Необходимость противостоять периодически возникающим угрозам нарушения стабильного функционирования финансовой системы региона проявляется и в нынешний период, в особенности при трансформации межбюджетных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

В качестве эффективного инструмента предотвращения возможностей возникновения кризисных ситуаций в экономической и финансово-бюджетной систет мах субъектов Российской Федерации и в целях преодоления признаков потери устойчивости, как следует из теоретических исследований и подтверждено мировой практикой, целесообразно использовать целевые программы социально-экономического развития регионов. Однако российский опыт программно-целевого планирования и управления на региональном уровне в условиях формирования рыночных отношений оказался недостаточным и несовершенным.

До сих пор не удалось достичь согласованной разработки и реализации целевых программ федерального и регионального уровней, их увязки с федеральным и региональными бюджетами, что во многом обусловлено несоответствием долгосрочного и среднесрочного программного периодов годовому бюджетному периоду-

Совершенно недостаточно разработаны и обоснованы с научных позиций организационно-методические предпосылки превращения федеральных и региональных целевых программ социально-экономического развития в средство обеспечения финансово-экономической устойчивости на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Не выработаны условия и критерии воздействия программ на поддержание финансовой устойчивости и гарантирование экономической безопасности посредством увязки бюджетного и программного процессов.

Высказанные положения свидетельствуют об актуальности исследуемой задачи превращения целевых программ социально-экономического развития российских регионов в действующий совместно и согласованно с бюджетным механизм укрепления финансово-экономической устойчивости региональной экономики, функционирующей в рыночных условиях хозяйствования.

**Цель и задачи исследования.**Главная цель диссертационной работы заключается в создании методических основ и выработке предпосылок совершенствования финансово-бюджетных процессов, системы управления на уровне региона -субъекта Российской Федерации посредством использования программно-целевого метода как инструмента обеспечения финансово-экономической устойчивости региона, повышения качества и эффективности управления.

Достижение указанной цели предполагает взаимосвязанное решение следующих задач:

выявление сущности и содержания категории «финансовая устойчивость региональной экономики», во взаимосвязи с экономической устойчивостью, установление показателей, характеризующих устойчивое развитие;

анализ проблем обеспечения бюджетно-финансовой безопасности региона -субъекта Российской Федерации в условиях становления и развития рыночных отношений;

- установление возможностей поддержания и укрепления финансово-  
экономической устойчивости региональной экономики посредством разработки и  
реализации среднесрочных и долгосрочных программ социально-экономического  
развития российских регионов;

определение путей и способов согласования разработки среднесрочных программ экономического и социального развития регионов - субъектов Российской Федерации с бюджетным планированием на федеральном и субфедеральном уровнях, как условие обеспечения финансовой сбалансированности и устойчивости экономики региона;

подтверждение научных положений, представленных в диссертационной работе, опытом практического осуществления с участием автора диссертации феде-

ральной целевой программы социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2007 года.

**Объектом диссертационного исследования**является финансово-бюджетная система субъекта Российской Федерации, рассматриваемого как часть единой финансовой системы страны, функционирующей в условиях рыночных отношений.

**Предмет исследования**представляют финансово-экономические отношения, возникающие в процессе разработки и управления реализацией федеральных и региональных целевых программ социально-экономического развития, ориентированных на обеспечение и повышение уровня устойчивости функционирования бюджетно-финансовой системы региональной экономики в рыночных условиях хозяйствования.

**Методологической основой исследования**послужили основные научные положения и принципы, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных авторов по проблемам экономики, финансов, бюджетной системы, федеративных отношений, программно-целевого планирования и управления и их государственного регулирования в российской экономике, постреформенного периода. Автор диссертации опирался на подходы и установки, закрепленные в действующем федеральном и региональном законодательстве, нормативно-правовых актах, регламентирующих бюджетные процессы, разработку и реализацию федеральных и региональных программ социально-экономического развития, ориентированных на решение социально-экономических проблем субъектов Российской Федерации.

**Информационную базу исследования**составили данные, опубликованные в отечественной и иностранной научной литературе по вопросам экономики, финансов, управления, полученные автором посредством расчетов, содержащиеся в материалах Программы социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2007 года. В диссертации использованы статистические материалы, публикуемые Федеральной службой по статистике Российской Федерации, государственным комитетом по статистике Республики Башкортостан, Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

**Степень разработки исследуемой проблемы.**Проблеме обеспечения экономической безопасности и финансовой устойчивости на федеральном и региональном уровнях, нахождения способов достижения финансовой стабильности посредством государственного регулирования уделяется значительное внимание в отечественной и мировой экономической науке. Результаты исследования этой проблемы широко представлены в научной литературе.

В гораздо меньшей степени исследованы региональные проблемы финансовой устойчивости экономики субъектов Российской Федерации, функционирующей в условиях реформирования системы управления экономикой и финансами, бюджетной системы, федеративных отношений. Вопросы использования целевых программ социально-экономического развития в качестве инструмента обеспечения экономической и финансовой устойчивости региональной экономики находятся в основном в стадии постановки.

Проблемам обеспечения устойчивого развития бюджетно-финансового и программно-целевого планирования и управления на федеральном и региональном уровнях посвящены исследования Абалкина Л.И., Адамеску А.А., Бандмана М.К., Валентея С.Д., Волкова В.И., Гранберга А.Г., Грязновой А.Г., Комкова Н.И., Ко-тилко В.В., Лексина В.Н., Львова Д.С., Любовного В.Я., Мильнера Б.З., Орешина В.П., Поляка Г.Б., Пчелинцева О.С., Райзберга Б.А., Роговой О.Л., Сенчагова В.К., Чистякова Е.Г., Швецова A.M., Шнипера Р.И., Штумберга Б.М. и других российских ученых-экономистов.

**Научная новизна диссертации**заключается в формировании теоретических основ и методических подходов к разработке согласованных с бюджетным процессом целевых программ экономического и социального развития в качестве средства достижения и повышения степени экономической и бюджетно-финансовой устойчивости регионов - субъектов Российской Федерации, в условиях посттрансформационного периода, в увязке с проводимой в стране социально-экономической политикой.

К наиболее значимым результатам, отражающим научную новизну диссертационного исследования и личный вклад автора диссертации, относятся следующие:

1. Предложена для введения в научный оборот категория «финансовая устойчивость региона - субъекта Российской Федерации», определены критерии, характеризующие финансовую устойчивость развития региональной экономики, функционирующей в рыночных условиях хозяйствования.
2. Выявлены характерные особенности целей, задач, структуры и методов разработки целевых программ экономического и социального развития как средства повышения финансово-экономической устойчивости регионов.
3. Определены проблемы и предложены способы согласования программных разработок с бюджетным процессом, совершенствования посредством программ межбюджетных федеративных отношений, разрешения противоречий, характерных для российской рыночной экономики.
4. Предложены методические подходы к оценке экономической и социальной эффективности региональных программ экономического и социального развития, разработаны способы оценки вклада программ в финансовую стабилизацию региональной экономики и повышение сбалансированности федерального и региональных бюджетов.
5. На примере реализации Программы социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2007 года показана возможность использования научных результатов диссертационной работы к реальным программным и бюджетным процессам, приведены количественные показатели, свидетельствующие о значительном улучшении бюджетно-финансового состояния экономики Республики Башкортостан в 2002-2005 гг. благодаря реализации Программы.
6. Разработаны меры и выработаны предложения по повышению уровня финансового обеспечения региональных программ как средства обеспечения финансово-экономической устойчивости региона - субъекта Российской Федерации.

**Практическая значимость диссертации.**Практическое значение диссертационной работы состоит в том, что ее материалы, положения и выводы могут быть использованы при решении проблем финансовой и экономической стабилизации, предотвращения угроз возникновения кризисных финансовых явлений в регионах - субъектах Российской Федерации, перешедших к рыночным условиям хозяйствования. Результаты диссертационного исследования способны послужить средст-

вом согласования разобщенных процессов бюджетирования и программирования и повышения на этой основе степени сбалансированности финансовых планов, бюджетов и целевых программ социально-экономического развития регионов.

Разработанные и научно обоснованные в диссертации положения могут найти применение при разработке и обновлении законодательных, других нормативно-правовых актов, регламентирующих и регулирующих процессы прогнозирования, формирования перспективных финансовых планов, социально-экономических проектов, бюджетов, разработки и реализации федеральных и региональных программ социально-экономического развития.

По мнению автора, результаты диссертационного исследования применимы в деятельности Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства регионального развития РФ, в федеральных и региональных законодательных органах, в органах управления экономикой субъектов Российской Федерации.

Теоретические результаты диссертационной работы могут быть использованы в учебном процессе в вузах экономического и управленческого профиля.

**Апробация результатов исследования.**Рекомендации и ключевые результаты, полученные автором, непосредственно использованы при разработке федеральной целевой программы «Социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2007 года», разработанной по инициативе Президента Российской Федерации и утвержденной постановлениями Правительства Российской Федерации.

Ряд результатов исследования внедрены в практику работу органов управления Республики Башкортостан, научно-исследовательских и проектных организаций, применены в ходе разработки и технико-экономического обоснования инвестиционных проектов производственно-экономической и социальной направленности.

**Публикации.**По теме диссертации опубликовано 8 работ общим объемом 28,5 п.л,, в т.ч. принадлежит автору 20 п.л.

class1 **ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ РЕГИОНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ**

**ФЕДЕРАЦИИ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ** class1

## Сущность и содержание категории «финансовая устойчивость». Региональные аспекты финансовой устойчивости

Как показано во введении к диссертационной работе, в современном политически и экономически нестабильном мире достижение и поддержание устойчивого экономического и финансового состояния становится не только условием, но и целью развития хозяйственных систем. Данное положение в равной мере распространяется на всех хозяйствующих субъектов, начиная от домашних хозяйств, организаций, занятых производством товаров и услуг, корпораций, продолжая отраслями народного хозяйства, экономикой регионов и завершая национальной экономикой и мировой экономической системой.

Проблемы обеспечения и упрочения финансовой устойчивости, как стержневой, опорной части системы экономической устойчивости и безопасности страны и ее регионов волнуют органы государственной власти, политиков, хозяйственников, финансистов, а также ученых, ведущих исследования в области управления экономикой и социальной сферой, производственного менеджмента, финансово-кредитных процессов и отношений.

Несмотря на актуальность проблем финансовой стабилизации, расширение количества проводимых научных исследований в этой области многие базисные понятия, относящиеся к устойчивости экономики и ее развития в целом и к финансовой устойчивости, в частности, не получили четкого, ясного толкования в экономической науке и в практике управления. Приводимые в научной и учебной литературе толкования понятий «устойчивость», «устойчивое состояние», «устойчивое развитие» применительно к экономике и финансам носят «размытый» характер, значительно различаются в представлениях разных авторов, как отечественных, так и зарубежных.

В относительно ограниченных монографических изданиях, научных статьях и материалах, официальных документах приходится встречаться с разной трактовкой терминов, относящихся к устойчивости социально-экономических систем и процессов их функционирования и развития. Типична концентрация внимания на отдельных сторонах, признаках, критериях устойчивости в ущерб другим, не менее значимым и важным. Приводятся определения устойчивости, относящиеся лишь к определенным типам, классам систем и процессов, выдаваемые за общие, универсальные.

Понятие «устойчивое развитие» было сформулировано и закреплено официально на конференции ООН по проблемам окружающей среды и развитию (UNCED), проходившей в Рио-де-Жанейро с 3 по 14 июня 1992 г. В принятой на конференции Декларации устойчивым названо социально-экономическое развитие, основанное на принципах обеспечения удовлетворения насущных нужд населения при отсутствии опасности подвергнуть риску возможность будущих поколений удовлетворять свои потребности.

Очевидно, что акцент в этом определении смещен в сторону социальных и экологических факторов устойчивого развития в ущерб экономическим и финансовым. Вместе с тем, в Программе по претворению в жизнь принципов устойчивого и безопасного промышленного развития, принятой на конференции, отмечена особая роль финансовых механизмов в обеспечении устойчивого развития1.

В России научно-теоретические и практические вопросы и проблемы устойчивого развития нашли отражение в Указе Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. №236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Указом были одобрены «Основные направления по охране" окружающей среды и обеспечению устойчивого развития Российской Федерации», которые в весьма ограниченной степени затронули финансовую устойчивость и в несколько большей степени -экономическую.

## Анализ исторического опыта разработки и реализации федеральных и региональных программ социально-экономического развития

Программно-целевой метод планирования и управления социально-экономическими процессами, основной формой проявления которого служит разработка и практическая реализация целевых программ федерального, регионального, муниципального уровня, обладает многолетней историей, используется в отечественной и мировой практике более пятидесяти лет. Хотя связь программно-целевого подхода с экономической и финансовой устойчивостью недостаточно подчеркивается в научной литературе, в действительности она имеет место и проявляется в нацеленности программ на решение обострившихся проблем финансового, экономического, социального характера.

Подавляющее число проблем, возникающих в экономике и социальной сфере стран и крупных регионов, требуют для своего решения вливания дополнительных ресурсов, увеличения затрат на социальные и экономические нужды, инвестиционных расходов, роста доходов населения. Так что угрозы, вытекающие из этих проблем, обладают ресурсно-финансовой природой, а сами проблемы обусловлены недостаточностью ресурсного обеспечения. Так как финансы в условиях рыночной экономики представляют самый универсальный ресурс, то проблемные ситуации экономического характера, решаемые посредством осуществления целевых социально-экономических программ, снимаются, ослабляются или ликвидируются посредством повышения уровня финансовой устойчивости страны, региона, отрасли, предприятия.

Обострение проблем ресурсной недостаточности, вызванное, с одной стороны неумеренным потреблением ограниченных природных ресурсов, ростом затрат на их добычу и охрану и, с другой стороны, - увеличением народонаселения и возрастанием материальных и духовных запросов, привело и приводит к приумножению программ, претендующих на первостепенную реализацию. На фоне общих проблем, распространяющих свое воздействие на все государство, на страну в целом, все более отчетливо всплывают проблемы регионального развития.

Основными причинами их служат структурные диспропорции и перекосы, углубление социально-экономической дифференциации регионов по показателям развития и уровня жизни, не преодолеваемые стратегией "выравнивания", неэквивалентный обмен между регионами, неадекватность трансфертов, поступающих из федерального бюджета в региональные. В этом состоят истоки и источники региональных социально-экономических, финансовых проблем, увеличение числа которых привело к значительному росту количества и разнообразия региональных целевых программ, ориентированных на подавление угроз экономической, финансовой, бюджетно-налоговой безопасности.

Всеобъемлющий переход к рыночным отношениям, как свидетельствует многолетний зарубежный опыт и российский постперестроечный опыт, активизируя предпринимательскую деятельность и способствуя повышению экономической эффективности производства за счет конкуренции, не приводит к ослаблению роли государственных и региональных целевых программ. Наоборот, рынок вызывает необходимость расширения программно-целевого планирования и управления как инструмента преодоления несовершенств и "провалов" рынка, наличие и неизбежность которых подтверждается даже сторонниками рыночной экономики14. Характерно в этом отношении, что преодоление глубочайшего экономического кризиса 30-х годов в США было достигнуто благодаря государственным мерам, предусмотренным программой Франклина Д. Рузвельта.

Анализ исторического опыта Советского Союза и стран капиталистического мира свидетельствует, что уже в первой половине XX столетия экономическое программирование в масштабе стран и их крупных регионов становится одним из самых мощных и эффективных средств и способов государственного регулирования, решения острых социально-экономических проблем, осуществления научно-технических, технологических, структурных прорывов, концентрации ресурсов на главных направлениях социально-экономического развития. Метод программно-целевого планирования и управления продолжает играть ведущую роль в системе методов государственного воздействия на функционирование рыночной экономики.

В отечественной экономике доперестроечного периода и в советской экономической науке государственное программирование на уровне страны, секторов и отраслей народного хозяйства, крупных регионов в виде республик и областей зародилось и существовало в единстве и взаимодействии с государственным планированием экономического и социального развития, в качестве его части и дополнения. Разработка первых государственных отраслевых программ относится к 1918 году, она ставила своей задачей обеспечить на программной основе подъем ключевых отраслей промышленного производства и служила предпосылкой осуществления величественной программы индустриализации страны.

В историю советской и российской экономической науки вписано построение и выполнение в качестве первой крупнейшей вехи государственного программно-целевого планирования долгосрочной программы электрификации страны, получившей название "план ГОЭЛРО". Вслед за этим планом-программой последовали другие, такие как программа строительства Турксиба, программа "Большая Волга", программа разработки нефтяных месторождений в Поволжье, развития сельского хозяйства Нечерноземной зоны России15.

Дальнейшая практика советского программно-целевого планирования связана со стремлением заменить программами отсутствовавшие в то время долгосрочные народнохозяйственные планы, наметить и осуществить комплексные начинания, требовавшие для своей реализации двух-трех пятилеток. Региональный разрез этих программ был связан с задачами развития и размещения производственных сил страны, освоением природных богатств отдаленных восточных и северных регионов.

## Предпосылки осуществления целевой программы социально-экономического развития Республики Башкортостан как инструмента обеспечения финансово-экономической устойчивости региона

Республика Башкортостан относится к числу экономически развитых регионов - субъектов Российской Федерации, обладающих относительно высоким промышленным и сельскохозяйственным потенциалом, в связи с чем этот регион в течение ряда лет не рассматривался как проблемный. По объему промышленного производства Республика Башкортостан уверенно входит в первую десятку регионов - субъектов Российской Федерации и занимает третье место в Приволжском федеральном округе вслед за Республикой Татарстан и Самарской областью.

По состоянию на 2004 год в республике Башкортостан перерабатывалась каждая седьмая тонна добываемой российской нефти, вырабатывалось примерно 15% автомобильного бензина и дизельного топлива, свыше 16% полиэтилена, синтетических смол и пластмасс, 12% топочного мазута, 3,5% продукции сельского хозяйства России, тогда как численность населения Республики составляет примерно 3% от среднероссийского уровня.

В то же время за последнее десятилетие сложились неблагоприятные тенденции снижения ряда значимых показателей экономического и социального развития Башкортостана в сравнении с аналогичными средними показателями по Российской Федерации в целом. Об этом свидетельствуют данные, приводимые в таблице 3.1.

Определенную озабоченность вызывает не только наметившееся отставание удельных показателей объема производства в расчете на душу населения и душевых доходов от среднего общероссийского уровня, но и усиливающийся разрыв, наблюдавшийся в период с 1999 по 2002 год (как показано ниже, этот разрыв частично удалось преодолеть в последующие годы благодаря проведению программных мероприятий).

Наличие негативных тенденций в виде невысоких темпов экономического роста, характерных для Башкортостана в 2000-е годы, и отставание от среднероссийского уровня по душевым показателям требует серьезного экономического анализа. Республика входит в число нефтедобывающих и потому в пользу развития ее экономики должен работать фактор повышения мировых и внутрироссийских цен на нефть и продукты нефтепереработки. Но в то же время, в отличие от ряда других нефтеносных регионов России, извлекаемые запасы нефти на территории Башкортостана использованы на 30 процентов, а ежегодный прирост новых запасов в 4-5 млн. тонн компенсирует истощение используемых источников только на 30-40%. В итоге в 2000-2002 гг. пришлось иметь дело с негативными процессами падения объемов добычи нефти, что породило пессимистические прогнозы в отношении динамики ожидаемого объема добычи нефти в Республике.

О динамике наблюдаемого и прогнозируемого снижения объемов добычи нефти по данным статотчетности и прогнозу компании «Башнефть», выполненному в 2001 году, свидетельствует график (рис.3.1).