

Развитие стратегического бюджетирования в регионах

© 2013 Мысин Павел Евгеньевич

советник отдела социального и транспортного обеспечения
Управления делами Государственной Думы Федерального Собрания
103265, г. Москва, Георгиевский пер., д. 2
E-mail: 5mysin88@mail.ru

Рассмотрены теоретические аспекты регионального стратегического бюджетирования, позволяющие при их увязке с процессом формирования федерального бюджетирования проводить долгосрочную единую линию по развитию региональной экономики и ее взаимосвязи с процессами социально-экономического развития в современных условиях.

Ключевые слова: стратегическое бюджетирование, инновационное развитие, инвестиционная деятельность, модернизация, основные фонды.

Введение

Одним из эффективных механизмов стратегического управления социально-экономическим развитием в регионах может стать стратегическое бюджетирование. Оно способно явиться средством обеспечения связи между общей стратегией развития страны и общенациональной бюджетной стратегией и стратегией, программами развития конкретных регионов, использования их бюджетно-финансовых потенциалов.

Актуальность стратегической бюджетной политики и механизма ее реализации определена в посланиях Главы Российской Федерации. В Бюджетном послании на 2013–2015 гг. была поставлена перед правительством задача до конца 2012 г., подготовить долгосрочную бюджетную стратегию на период до 2030 г., которая должна стать своего рода “регулятором” финансово-бюджетных отношений и процессов в стране. В бюджетной стратегии, указывается в Бюджетном послании Президента РФ, “особое внимание должно быть уделено продуманности и обоснованности механизмов реализации и ресурсного обеспечения государственных программ, их корреляции с долгосрочными целями социально-экономической политики государства”¹.

В новом Бюджетном послании на 2014–2016 гг. указывается еще раз на отсутствие фактически бюджетной стратегии и долгосрочного бюджетирования в стране. В том числе правительством “не решена задача перехода к долгосрочному бюджетному планированию, не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия, в рамках которой должны быть определены предельные объемы расходов на реализацию каждой из государственных программ в увязке с прогнозом основных бюджетных параметров... Финансовое обеспечение государственных заданий в основном осуществляется методом от достигнутого”².

Конкретным шагом по внедрению стратегического бюджетирования в регионах станет начиная с 2014 г. обязательное принятие бюджетов территорий (консолидированного, регионального и местных) на три года.

Экономические свойства стратегического бюджетирования в регионах

В настоящее время теории *стратегического бюджетирования на уровне региона* не существует. Само это понятие в отношении региона и даже отраслевых комплексов является, по нашему мнению, новым³. В то же время понятие “бюджетирование” применительно к корпорациям стало использоваться с начала перехода к рыночным отношениям. Бюджетирование в отношении корпораций рассматривается в основном в связи с их текущей, операционной деятельностью, в рамках годового отрезка времени. В некоторых российских компаниях составляются: *краткосрочные* бюджеты (оперативные / short-term budgets); *среднесрочные* бюджеты (текущие / тактические). И только в отдельных продвинутых корпорациях разрабатываются и реализуются, по мере возможности, с учетом конъюнктуры и положения дел внутри предприятия (холдинга) *долгосрочные* бюджеты (перспективные / стратегические / long-term budgets).

Как отметил автор одной из крупных монографий, в которой уделено внимание проблеме бюджетирования, “в практике работы российских корпораций бюджетирование пока используется в ограниченных масштабах... Бюджетирование предполагает использование в комплексе многовариантное бюджетное моделирование и комплексный финансовый анализ деятельности, что позволяет вырабатывать как стратегическое направление развития корпорации, так и достичь оптимальных результатов при решении тактических задач”⁴.

Бюджетирование является более сложным и многоаспектным понятием, чем употреблявшееся в советское время понятие “финансирование”. Финансирование в советской литературе и практике противопоставлялось кредитованию. Финансирование не связывалось с *возвратом* средств, если речь шла о бюджетном финансировании. Поэтому в стороне оставались нередко проблемы эффективности бюджетных вложений и их окупаемости. В финансировании за счет ресурсов предприятий или министерств вопрос об окупаемости *капитальных вложений* имел и при плановой экономике важное значение. Поэтому в научной и методической литературе активно разрабатывалась проблема абсолютной и относительной эффективности капитальных вложений⁵.

В общем определении *бюджетирование* следует рассматривать как процесс управления формированием и использованием финансовых ресурсов в соответствии с целями, задачами и условиями конкурентной среды конкретным институциональным субъектом (единично или сложно структурированным).

Общее понимание бюджетирования как экономической категории позволяет выделить ряд его свойств, которые должны иметь место и в раскрытии экономического содержания стратегического бюджетирования на уровне региона (в регионе):

- управление финансовыми потоками и кругооборотами;
- формирование бюджетов (фондов);
- взаимосвязь бюджетирования с производственными экономическими процессами (движением продукта и капитала);
- управление процессом *использования* финансовых ресурсов (собственно именно актом бюджетирования, т.е. финансирования);
- целевое регулирование бюджетирования в соответствии с интересами, функциями, задачами и ответственностью институционального субъекта в условиях ограниченности ресурсов, влияния конкурентной и макрорегулирующей среды.

Стратегическое бюджетирование в регионе является *высшей* формой бюджетирования.

Во-первых, должно быть обеспечено управление в регионе финансовыми потоками и кругооборотами во времени, выходящем за пределы одного года, т.е. быть как минимум среднесрочным, а в более существенном проявлении - долгосрочным.

Во-вторых, стратегическое бюджетирование, управляя финансовыми потоками, формирует финансовые фонды для решения задач *стратегического развития*. Поэтому данные финансовые ресур-

сы должны быть предназначены не для текущего обеспечения операционной деятельности организаций или территориального образования, а обособляться от этих процессов, *накапливаться, резервироваться, функционально* иметь иное назначение.

В-третьих, стратегическое бюджетирование не может осуществляться в рамках только повторяющегося и неизменного кругооборота капитала или финансово-бюджетного потенциала региона. Оно выходит за пределы этого кругооборота и потенциала, должно расширять их, обеспечивать выход на более высокий уровень развития и больший масштаб.

В-четвертых, стратегическое бюджетирование по своему содержанию является *инновационным* процессом развития экономики региона. Это широкое, глубокое и преобразующее инновационное развитие, которое можно рассматривать как инновационное обновление *системы*, т.е. оно не укладывается в обычно принятую классификацию инноваций только как продуктовых и технологических или даже организационно-управленческих. Стратегическое бюджетирование в регионе - это инновационное развитие *системы* экономики, финансов, социальной сферы конкретного субъекта Российской Федерации. Стратегическое бюджетирование теоретически следует рассматривать как процесс, метод, инструментарий, ресурс нарушения привычного *равновесия* в экономической системе с целью перехода к новому состоянию равновесия и к новому “центру тяготения”.

Этот последний аспект содержания стратегического бюджетирования соответствует общей инновационной теории развития Й. Шумпетера: “Развитие в нашем понимании... представляет собой изменение траектории, по которой осуществляется кругооборот, в отличие от самого кругооборота, представляет собой смещение состояния равновесия в отличие от процесса движения в направлении состояния равновесия... Наша теория развития есть... теория разграниченных таким образом изменений траектории свершения кругооборота, теория перехода народного хозяйства от заданного на каждый данный момент времени центра тяготения к другому (“динамика”)... от теории постоянной адаптации экономики к меняющимся центрам равновесия”⁶.

Стратегическое бюджетирование в регионе является, таким образом, фактором и “локомотивом” вывода экономической - финансовой - социальной системы региона на инновационную траекторию развития, обеспечивает новый кругооборот экономического процесса в субъекте РФ с более мощным центром экономической и социальной динамики.

Региональное стратегическое бюджетирование реализует не стратегию одной компании, а общую долгосрочную стратегию развития конкретного региона, что требует в бюджетировании координации, интеграции и корреспондирования его со стратегией региона, стратегией отдельных корпораций, коммерческих банков, институтов фондового рынка, увязки с бюджетной политикой и межбюджетными связями региона, с федеральным бюджетом и федеральными долгосрочными и целевыми программами, ведомственными программами федеральных министерств и других федеральных институтов.

Системно-блочное формирование стратегического бюджетирования в регионе

Стратегическое бюджетирование на региональном уровне может проявляться, формироваться и реально осуществляться как сложноструктурированная система и агрегированный процесс движения, освоения и *материализации* финансовых ресурсов региона.

Стратегическое бюджетирование в регионах фактически имеет место, но оно лишено системного, интегрированного характера, отсутствует общая региональная концепция стратегического бюджетирования, осуществляется отдельными ведомствами и учреждениями, которые в своей инвестиционно-инновационной деятельности не “закольцованы” в единую регулируемую систему и функционируют раздельно, руководствуясь своими локальными целями и решая ограниченный круг задач, зачастую в режиме и в рамках одного года, в соответствии с годовым процессом финансирования.

В основе системности стратегического бюджетирования в регионе лежит следующая взаимосвязь: формирование стратегических финансовых ресурсов (СФР) → использование СФР (бюджетирование) → материализация СФР в накоплении производственных и непроизводственных фондов → предоставление и увеличение

общественных и частных благ и услуг населению региона (включая обеспечение полной занятости, создание новых рабочих мест).

Данная взаимосвязь носит объективный характер, раскрывает взаимодействие денежных (стоимостных) категорий и материальных факторов (ресурсов), а в конечном аспекте - общую *целевую направленность* регионального стратегического бюджетирования. Без взаимодействия с материальными факторами и процессами, удовлетворением потребностей населения стратегическое бюджетирование в определенных случаях будет носить *формальный* характер, будет процессом ради процесса, “освоением” денег ради самого освоения, а иногда и хищения. Формальность стратегического бюджетирования не выдуманная категория, она явственно проявляется в российской практике, особенно в разного рода схемах фиктивных закупок, выполненных строительных работ, построенных (реально, однако, не построенных) километров дорог или квадратных метров жилья и т.д. Формальность стратегического бюджетирования проявляется и в области неработающих нормативно-законодательных актов, всякого рода концепций и программ, не обеспеченных финансированием или не осваивающих, т.е. не материализующих авансированные соответствующими институтами финансовые ресурсы. Например, в 2012-2013 гг. регионы использовали меньше 10 % средств, выделенных на исполнение майских (2012) указов Президента Российской Федерации. На совещании по вопросу реализации этих указов за истекший год правительством и субъектами РФ В.В. Путин констатировал их стратегическое значение: “Реализация Указов - это не какой-то довесок к текущим задачам правительства, федеральных ведомств и региональных властей. Это и есть стратегическая основа и база для работы всей системы власти”⁷⁷.

Представим модельную схему системной конфигурации стратегического бюджетирования в регионе:

Мониторинг и оценка эффективности в реальном времени - фаза 3								
Стратегические финансовые ресурсы	Управляющие институты и инструменты	Объекты и цели бюджетирования						
		Основной капитал	Производственно-транспортная инфраструктура	Социальная инфраструктура	Трудовой потенциал и занятость	Агропромышленный комплекс	Инновационный комплекс	Образовательный и демографический потенциал
Формирование - фаза 1		Финансирование - фаза 2						
Стратегическое бюджетирование								

В данной схеме выделены три фазы: формирование стратегических финансовых ресурсов региона; стратегическое финансирование (собственно “бюджетирование”); мониторинг и оценка эффективности системы стратегического бюджетирования в реальном времени.

Фаза формирования (фаза 1) представлена двумя блоками (формирование стратегических ресурсов и формирование институтов). В фазе бюджетирования (фаза 2) - 7 блоков, которые указывают на главные целевые стратегические направления использования и материализации финансовых ресурсов. В конкретной деятельности системная конфигурация стратегического бюджетирования в любом регионе может и должна быть развернута и целесообразно кодифицирована для электронной обработки информации и управления финансовыми потоками, институтами и инструментами.

Системный подход к процессу стратегического бюджетирования позволяет создавать реально функционирующий механизм бюджетирования в каждом субъекте Российской Федерации. Прежде всего должна быть ясность и систематизированность в отношении финансовых ресурсов (*первая фаза*): какие из них являются стратегическими, как они формируются в данном регионе? Пожалуй, наиболее сложная проблема в первой фазе бюджетирования встает при системном решении вопроса формирования управляющих институтов и регулирующих инструментов: законов, постановлений исполнительной власти, нормативно-правовой базы учреждений финансового сектора, коммерческих организаций и т.д. *Вторая фаза* определяет реальное направление финансовых потоков на цели и объекты стратегического бюджетирования: инвестиции в основной капитал региона; в создание и развитие производственной, транспортной, социальной инфраструктуры; агропромышленный комплекс; создание инновационного комплекса, например, инновационных территориальных кластеров, региональных институтов развития, технопарков и др. В Дальневосточном федеральном округе утвержден всего один инновационный территориальный кластер - авиастроение и судостроение Хабаровского края, организатором-координатором которого является АНО “Дальневосточное агентство содействия инновациям”. В целом, в России решением Правительства РФ от 28 августа 2012 г. утвержден перечень из 25 инновационных территориальных кластеров⁸.

Региональное стратегическое бюджетирование характеризуется: во-первых, отчетливым си-

стемным подходом к регулированию большого количества субъектов хозяйствования данной территории; во-вторых, решением проблемы интеграции, аккумуляции и централизации ресурсов не одной компании, а совокупности компаний, отраслей, секторов.

Особенности стратегического бюджетирования в регионе органически определяются специфическими функциями региональной финансовой системы. К ним следует отнести: консолидацию ресурсов финансового потенциала региона; формирование финансовых условий и ресурсов региона; достижение относительной автономности и самостоятельности финансовой системы региона; регулирование “входов” и “выходов” финансовых потоков финансовой системы региона. Эти функции определяют направленность стратегического бюджетирования в регионе и общие условия, в которых оно осуществляется.

Регулирование источников и институтов стратегического бюджетирования в регионе

Категория “бюджетирования” в регионе объединяет в себе систему институтов и источников финансирования:

- бюджетное финансирование за счет консолидированного бюджета субъекта РФ отраслей и организаций экономики региона;
- внебюджетное финансирование за счет специализированных внебюджетных фондов региона;
- финансирование за счет ресурсов федерального бюджета по государственным долгосрочным, целевым федеральным и ведомственным программам, федеральной адресной инвестиционной программе (ФАИП);
- инвестиционное финансирование коммерческими организациями, банками и другими финансовыми институтами, зарегистрированными в регионе или осуществляющими инвестиционную деятельность на его территории.

В бюджетировании на уровне корпораций функционирует один, как правило, главный институциональный субъект, в форме совета директоров акционерного общества. На уровне региона и в регионе проблема институционализма субъекта стратегического бюджетирования не только намного сложнее, *она принципиально иная*.

Основными особенностями функций и задач стратегического бюджетирования на региональном уровне являются:

- охват процессом стратегического бюджетирования большого массива институциональных единиц (коммерческих предприятий, коммерчес-

ких банков, муниципальных образований, учреждений бюджетной сферы, отраслей и производственных комплексов, транспортной системы, научных учреждений и вузов и т.д.);

- аккумуляция и централизация на директивной и индикативной основе в руках регулирующего общерегионального института для стратегического бюджетирования в регионе ресурсов субъектов экономической и финансовой деятельности конкретной территории;

- использование в процессе регионального бюджетирования общих и особенных функций финансов региона, в том числе, прежде всего, воспроизводственной, распределительной, социальной и регулирующей;

- обеспечение стратегического бюджетирования в регионе системным целенаправленным регулированием основных звеньев и институтов финансовой системы региона, а не только бюджетной системы субъекта Российской Федерации;

- достижение институтами стратегических целей бюджетирования, коренным способом отличающихся от стратегических целей компании или финансово-промышленной группы, которые выражаются не в росте прибыли и капитализации, а в обеспечении повышения жизненного уровня населения региона на основе развития и эффективного использования его трудового, производственного, финансового, инвестиционно-инновационного и интеллектуального потенциалов.

Главным критерием отнесения финансовых ресурсов к источникам стратегического бюджетирования следует, по нашему мнению, считать инвестиции в основные производственные и непроизводственные фонды (в основной капитал), поскольку именно эти вложения являются долговременными, определяют по большей части темпы экономического роста, инновационное развитие предприятий реального сектора, развитие в регионе производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, включая модернизацию жилищно-коммунальной сферы и создание новых рабочих мест.

Инвестиции в основной капитал являются ядром, к которому притягиваются и другие финансовые потоки и инвестиционная деятельность институтов во всех секторах региональной экономики (коммерческий, финансово-банковский, госсектор и сектор домашних хозяйств). Финансирование долгосрочных вложений в основной капитал **объединяет, интегрирует внутренние финансовые ресурсы региона и внешние ресурсы**, которые идут по линии федеральных программ, системообразующих (государственных) банков,

федеральных институтов развития. Дискуссионным может быть вопрос об отношении к стратегическим части финансовых вложений в финансовые активы. В Российской Федерации в 2011 г. инвестиции в основной капитал составили 8406,6 млрд руб. (15,4 % ВВП), финансовые вложения* (без учета субъектов малого предпринимательства) 66634,0 млрд руб., т.е. в 8 раз больше реальных инвестиций. Считаем, что из финансовых вложений организаций к стратегическим следует относить только долгосрочные. В 2011 г. долгосрочные вложения в ценные бумаги, уставные фонды, займы составили 7163,4 млрд руб., т.е. 10,8 % финансовых вложений организаций. Общий объем стратегических инвестиций в Российской Федерации в 2011 г., с учетом также вложений в объекты интеллектуальной собственности, затрат на НИОКР, составил 15706,3 млрд руб. (28,8 % ВВП)⁹. Соответствующий анализ следует проводить по каждому региону, однако трудности возникнут при определении вложений на территории в нефинансовые активы в связи с “входом” и “выходом” финансовых ресурсов в территорию и из территории, которые в настоящее время в регионах не определяются по секторам, кроме взаимосвязей с федеральным бюджетом. Следует сделать такой значимый вывод, что в Российской Федерации нет абсолютного дефицита внутренних финансовых ресурсов для стратегического бюджетирования, а имеет место только дефицит в отношении финансирования вложений в реальные активы, т.е. прежде всего в основные фонды, НИОКР и объекты интеллектуальной собственности.

Именно данная диспропорция и необходимость ее сглаживания и должны стать, в первую очередь, предметом регулирования и оптимизации как в регионах, так и на федеральном уровне. Это потребует разработки и внедрения регулирующих налоговых, нормативно-правовых, кредитных, бюджетных инструментов, ограничивающих вывод коммерческими организациями и банками финансовых ресурсов из реального оборота в финансовые рынки, офшоры, валютные запасы и внешние (иногда фиктивные) депозиты, займы, ценные бумаги и пр.

* Финансовые вложения организаций - вложение денежных средств, материальных и иных ценностей **в ценные бумаги** других юридических лиц, процентные облигации государственных и местных займов, уставные капиталы других юридических лиц, созданных на территории страны или за ее пределами и т.п., а также займы, предоставленные другим юридическим лицам (методическое определение Росстата).

Структура инвестиций в основной капитал в Дальневосточном федеральном округе по источникам (в первом полугодии 2012 г.), % к общему объему инвестиций в основной капитал*

Регион	Собственные средства	Привлеченные средства	В том числе			
			бюджетные средства	из них		кредиты банков
				из федерального бюджета	из бюджетов субъектов РФ	
Российская Федерация	49,3	50,7	13,2	6,4	6,0	8,4
Дальневосточный федеральный округ	32,8	67,2	17,4	11,9	5,1	7,5
Республика Саха (Якутия)	47,5	52,5	24,7	17,2	7,1	2,0
Камчатский край	32,1	67,9	43,4	25,6	15,1	1,7
Приморский край	20,4	79,6	32,6	24,3	8,0	8,7
Хабаровский край	32,9	67,1	12,1	8,2	3,2	8,6
Амурская область	31,5	68,5	5,1	2,0	2,5	1,6
Магаданская область	34,9	65,1	14,3	10,8	2,9	3,3
Сахалинская область	35,2	64,8	4,1	1,7	2,3	14,9
Еврейская автономная область	3,5	96,5	12,6	6,1	3,8	0,9
Чукотский автономный округ	40,2	59,8	13,3	12,1	1,2	0,0

* Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_01/IssWWW.exe/Stg/d08/fin-prl.htm.

Различие источников стратегического бюджетирования порождает весьма сложную проблему регулирования, формирования и взаимодействия финансовых институтов и инструментов в регионах, прежде всего при осуществлении капитальных вложений в основные фонды.

О соотношении различных институциональных источников и форм стратегического бюджетирования в регионах можно судить по следующим данным (см. таблицу). В таблице приведены данные по Российской Федерации и в развернутом виде по субъектам РФ в Дальневосточном федеральном округе. Источники инвестиций в основные фонды сгруппированы по характеру собственности и по институциональным группам.

У субъектов РФ Дальневосточного федерального округа такая проблемная ситуация с собственными средствами имеется у Амурской области. В особом положении находится Сахалинская область, где бюджетное финансирование также незначительно (4,1 %), но в этом регионе действуют проекты по специальным налоговым режимам, относящимся к соглашению по разде-

лу продукции (СРП) с иностранными компаниями, добывающими на данной территории энергоресурсы (нефть и газ). Поэтому большой удельный вес занимают “привлеченные средства”, т.е. товарные долгосрочные кредиты и поступления от холдингов. Особая ситуация с бюджетированием у Еврейской автономной области, которая практически не имеет собственных средств для воспроизводства основного капитала (3,5 % в общей сумме бюджетирования и живет за счет “привлеченных средств” (96,5 %)).

В практике бюджетирования капитальных вложений в развитие производственного потенциала регионов очень нестабильна и недостаточно предсказуема роль государственного финансирования. По данным Росстата, в Уральском федеральном округе федеральный бюджет в первой половине 2012 г. профинансировал 1,3 % общих вложений в основной капитал округа; в Северо-Кавказском округе - 1,5 %; в Сибирском - 9,4 %; в Дальневосточном - 17,4%. При этом наблюдаются огромные различия по конкретным субъектам РФ: в Республике Бурятия на федеральный бюджет приходится 16,6 %; в Республи-

ке Хакасии - 1,8 %; в Красноярском крае - 3,0 %; в Кемеровской области - 1,5 %; в Новосибирской области - 11,2 %; в Амурской области - 2,0 %; в Чукотском автономном округе - 12,1 %; в Камчатском крае - 25,6 %; в Хабаровском крае - 8,2 %. Планомерной и долгосрочной политики стратегического бюджетирования регионального развития со стороны федерального бюджета не имеется.

Региональные бюджеты разных субъектов РФ существенно отличаются по своим инвестиционным потенциалам, поэтому по регионам стратегическое бюджетирование вложений в воспроизводство основного капитала лишено какой-либо закономерности. В Сибирском федеральном округе по активности стратегического бюджетирования за счет бюджетов регионов выделяются только Республика Алтай (23,2 %), Республика Тыва (16,5 %), что связано с низкой активностью коммерческого финансирования в этих регионах. В Дальневосточном округе стратегическое бюджетирование за счет бюджетов субъектов РФ явно недостаточно: в целом по макрорегиону на него приходится 5,1 % всех вложений в основной капитал. По большинству субъектов РФ данного округа, кроме Камчатского края (15,1 %), Приморского края (8,0%) и Республики Саха (Якутия) (7,1 %), другие региональные бюджеты слабо развивают за свой счет стратегический потенциал своих территорий, в том числе Хабаровский край (3,2 %), Амурская область (2,5 %), Магаданская область (2,9 %), Сахалинская область (2,3 %) и т.д.

В российской государственной финансовой политике, особенно во время кризисных спадов, много внимания уделяется поддержке банковского сектора. Однако его роль в стратегическом финансировании капитальных вложений в основные фонды регионов нельзя признать достаточной. Наибольшими банковскими ресурсами в стране располагает Центральный федеральный округ, в котором сосредоточено 58 % всей банковской сети. Причем в Москве и Московской области - 51,1 % коммерческих банков страны, сконцентрировавших 88,29 % банковских ресурсов. В Центральном федеральном округе банки прокредитовали в первом полугодии 2012 г. 9,1 % бюджетирования основных фондов региона, немногим, однако, больше по относительному показателю, чем в среднем по стране, - 8,4 % и меньше, чем в Приволжском и Сибирском федеральных округах (соответственно, 11,0 и 9,4 %; речь идет о структурных показателях, а не об абсолютных объемах). На "голодном" банковском пайке находятся Северо-Западный и Се-

веро-Кавказский федеральные округа: 5,9 % и 4,8 % вложений в основные фонды. "Отсеченными" от банковского стратегического бюджетирования являются предприятия таких субъектов РФ, как Республика Алтай (2,4 %), Красноярский край (2,9 %), Томская область (2,4 %), Камчатский край (2,0 %), Приморский край (1,7 %), Магаданская область (1,6 %), Еврейская автономная область (0,9 %) и Чукотский автономный округ (0,0 %).

Следует учитывать, что банковские ресурсы в стратегическом бюджетировании относятся к дорогим инвестициям повышенного риска, поскольку они предоставляются под высокий процент, подлежат возврату, страхуются и должны обеспечиваться определенными залоговыми ресурсами или гарантиями, окупаются в определенный срок, предусмотренный договором. Субъекты Российской Федерации и предприятия территории должны формировать свою долгосрочную долговую политику, снижать стоимость заимствований, укреплять стабильные долгосрочные связи с банками, формировать отношения с ними как с надежными партнерами и полноправными участниками проводимой в регионе политики стратегического инновационно-инвестиционного развития.

Регулирование источников, инструментов и институтов стратегического бюджетирования в регионе должно учитывать организационно-правовые формы стратегических ресурсов, фактор времени. По структуре собственности вложения в основной капитал в 2011 г. 18,9 % обеспечивались государственными ресурсами, в том числе федеральными - 10 %, субъектов РФ - 5,8 %, муниципальными - 2,9 %. На частную форму пришлось более 80,0 % всех вложений. Поэтому в регионах должен быть обеспечен специфический подход к формированию ресурсов. В отношении государственных средств должно преобладать директивное регулирование посредством бюджетно-налогового законодательства.

В отношении частных стратегических инвестиций со стороны государственных институтов должно использоваться индикативное регулирование, т.е. договорные, согласительные инструменты и процедуры и активизация побудительных рыночных стимулов коммерческих структур и банков к формированию долгосрочных ресурсов для стратегического бюджетирования реальных секторов экономики, транспортной инфраструктуры, материальных объектов социальной сферы.

Критерий фактора времени в стратегическом бюджетировании позволяет отделять его от

оперативного и тактического, характеризует необходимость и возможность достаточно длительного процесса, часто выходящего за пределы не только годового, но и среднесрочного бюджетного планирования.

Финансирование капитальных вложений в основные фонды так или иначе связано с *циклом их воспроизводства*, регулируемым процессами ввода и вывода основных фондов, темпами и сроками их морального и физического износа. В экономике России практически во всех ее регионах требуемый цикл воспроизводства основных производственных фондов (5 - 7 лет) нарушен. Сроки службы основных фондов, особенно значительной части машин и оборудования, давно превысили нормативные. Моральный износ, который должен быть одним из регуляторов инновационных процессов во всех регионах, стал "забытой категорией".

По данным выборочного обследования Росстата инвестиционной активности организаций, осуществляющих деятельность в области добычи полезных ископаемых, обрабатывающих производств и производства и распределения электроэнергии, газа и воды, в 2010 г. 68 % машин и оборудования ликвидировалось вследствие физической изношенности и лишь 10 % - из-за экономической неэффективности эксплуатации.

В современных условиях фактический цикл обновления основных фондов в экономике России, по оценкам, составил 22 года, что превышает цикл технического прогресса в 3-5 раз и, таким образом, блокирует внедрение современных технологий и новых средств труда в большинстве отраслей, особенно в промышленности.

Оценка морального износа техники и технологий большинством регионов не осуществляется, методическая база такой оценки со стороны федеральных ведомств и научных учреждений не разработана.

Важнейшей задачей стратегического бюджетирования в регионах, отраслях, комплексах и корпорациях является восстановление цикла воспроизводства основных производственных фондов, совпадающего с современным циклом технического прогресса.

Региональные институты должны регулировать общий цикл воспроизводства основного капитала в регионе через механизм стратегического бюджетирования, содействовать своим мониторингом внедрению механизма регулирования цикла воспроизводства в корпорациях и отраслях региональной экономики. Стратегии могут быть разные: полный демонтаж всей устаревшей

техники предприятия или постепенный, инженерно обоснованный, эволюционный путь.

Бюджетирование инвестиций в основные фонды может иметь *непрерывный*, на весь срок действия долгосрочной программы, или *дискретный* характер, если сам процесс бюджетирования расчленен по определенным этапам, например в годовом цикле. Но при этом ряд годовых циклов (например, сооружение школ, детсадов, больниц) формируется в соответствии с долгосрочной инвестиционной программой федеральных ведомств или региональных органов власти, предпринимательских, в том числе банковских, структур, зарегистрированных в регионе или осуществляющих деятельность на данной территории.

К существенным особенностям стратегического бюджетирования в регионе относится формирование комплексного механизма регулирования финансовых процессов на данной территории.

Функция стратегического бюджетирования в регионе институционально не может быть эффективно реализована только органами исполнительной власти за счет бюджетных средств. Требуется создание *системного* институционального механизма, включающего институциональные структуры всех секторов региональной экономики (в том числе акционерных обществ, региональных коммерческих банков, учреждений, аккумулирующих средства населения). Комплексный механизм регионального финансового регулирования включает деятельность органов государственной власти в регионе, нормативно-законодательную базу и всю совокупность соответствующих нормативно-правовых инструментов, регулирование со стороны институтов банковской и финансовой инфраструктуры региона и др.

Важной в теоретическом и практическом плане является проблема институционального единого регионального регулятора стратегического бюджетирования в субъекте Российской Федерации и в федеральных округах. В настоящее время такого общего регулятора в регионах нет. По нашему мнению, следует постепенно формировать институт общего регулирования финансово-бюджетной стратегии в регионе на основе согласительного-договорного индикативно-директивного механизма, объединяющего финансовые ресурсы и их использование в общем стратегическом движении социально-экономического развития региона. В качестве такого макрорегулятора в региональном масштабе мог бы стать

Координационный индикативный совет по стратегическому бюджетированию при главе субъекта РФ, объединяющий управляющие и регулирующие структуры всех секторов экономической системы региона. Его структуру, функции и полномочия целесообразно закрепить нормативно-законодательным актом субъекта Российской Федерации.

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013 - 2015 годах. 28.06.2012. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/15786>.

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах. 13.06.2013. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/18332>.

³ Любимцев Ю., Исаев У. Бюджетирование в финансовом механизме организаций реального сектора экономики // Вестник института экономики РАН. 2012. □ 5. С. 94-102.

⁴ Крук М.Д. Современные формы и механизмы корпоративного управления (методология и практика). М., 2000. С. 242-243.

⁵ Хачатуров Т.С. Экономическая эффективность капитальных вложений. М., 1964.

⁶ Любимцев Ю.И., Мысин П.Е. Стратегическое бюджетирование: теория и практика // Экономика и управление: проблемы, решения. 2013. □ 1 (13). С. 39-49.

⁷ Шумпетер Й. Теория экономического развития. (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры): пер. с нем. М., 1982. С. 157.

⁸ По делам // Рос. газ. 2013. 8 мая. С. 8. URL: www.rg.ru.

⁹ Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_01/IssWWW.exe/Stg/d08/fin-prl.htm.

Поступила в редакцию 06.07.2013 г.