Мысин, Павел Евгеньевич. Развитие стратегического бюджетирования в регионе : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Мысин Павел Евгеньевич; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2013.- 222 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-8/886

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Теоретические аспекты финансово-экономического содержания стратегического бюджетирования в регионе**

1.1 Особенности и взаимосвязи регионального и коммерческого стратегического бюджетирования

1.2 Свойства бюджета субъекта Российской Федерации как базисной категории стратегического бюджетирования в регионе

1.3 Институциональное содержание бюджета субъекта Российской Федерации в аспектах концепции стратегического бюджетирования

**Глава 2 Инновационно-социальная ориентация стратегического бюджетирования в субъекте Российской Федерации**

2.1 Социальность и инновационность как стратегические критерии бюджетной политики субъектов Российской Федерации

2.2 Оценка соответствия процессов модернизации бюджета субъекта Российской Федерации инновационно-социальной стратегии бюджетирования в регионе

2.3 Регулирование межбюджетных отношений в ориентации стратегического бюджетирования

**Глава 3 Формирование механизма реализации стратегического бюджетирования в регионе**

3.1 Стратегическое бюджетирование как процесс системного обеспечения инновационной траектории развития региона

3.2 Формирование источников и институтов стратегического бюджетирования в регионе

3,3. Инновационная ориентация инструментария стратегического бюджетирования в регионах

Заключение

Список использованных источников и литературы

* [Свойства бюджета субъекта Российской Федерации как базисной категории стратегического бюджетирования в регионе](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-strategicheskogo-bjudzhetirovanija-v-regione.html#5343231)
* [Институциональное содержание бюджета субъекта Российской Федерации в аспектах концепции стратегического бюджетирования](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-strategicheskogo-bjudzhetirovanija-v-regione.html#5343232)
* [Оценка соответствия процессов модернизации бюджета субъекта Российской Федерации инновационно-социальной стратегии бюджетирования в регионе](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-strategicheskogo-bjudzhetirovanija-v-regione.html#5343233)
* [Формирование источников и институтов стратегического бюджетирования в регионе](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-strategicheskogo-bjudzhetirovanija-v-regione.html#5343234)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** определяется необходимостью формирования эффективной системы и механизма стратегического бюджетирования инновационного и социального развития экономики как на территориальном уровне, так и в масштабах всей страны. Инвестиционная деятельность во многих субъектах РФ не имеет системного, интегрированного характера, осуществляется отдельными ведомствами и учреждениями, которые в своей инвестиционно-инновационной деятельности не встроены в единую регулирующую 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.

При реализации на территориях как федеральных целевых, так и ведомственных программ, а также программ самих субъектов РФ, нет общего механизма концентрации, интеграции и централизации финансовых ресурсов в масштабе региона, что не позволяет осуществлять координацию деятельности многочисленных институтов, определять общую перспективу и долгосрочную результативность социально-экономического развития конкретных регионов. В бюджетах субъектов РФ падает доля инвестиционных расходов.

Как указано в Бюджетном Послании Президента РФ на 2014-2016 гг., «планирование мер социально-экономического развития и бюджетное планирование по-прежнему остаются недостаточно скоординированными. Не удалось в полной мере обеспечить приоритизацию структуры расходов бюджетной системы и увеличить долю средств, направленных на развитие человеческого капитала и инфраструктуры. …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».

Развитие стратегического бюджетирования в регионах активизирует использование программно-целевое финансирование и внедрение результативного бюджетирования, а также разработку и реализацию финансовых, бюджетных, инвестиционных стратегий корпораций и банковских учреждений, действующих в конкретных регионах.

Таким образом, актуальность темы настоящего диссертационного исследования определяется потребностями усиления инвестиционной деятельности субъектов РФ, перехода на инновационный путь развития экономики региона и нерешенностью ряда научно-методологических проблем в сфере бюджетной стратегии, региональной бюджетной политики и институционального регулирования финансовых процессов в их долгосрочной перспективе.

**Степень научной разработанности проблемы.** Стратегические проблемы развития современной российской рыночной экономики, с учетом ее региональных аспектов, раскрыты в трудах Л.И. Абалкина, С.Ю. Глазьева, Д.С. Львова, В.И. Кушлина, В.И. Маевского, В.А. Мау, А.З. Селезнева, В.К. Сенчагова, А.Т. Спицына, Д.Е. Сорокина, Ю.В. Яковца.

Теоретические, методологические и методические вопросы и пути реформирования общественного сектора региональной экономики, финансов, бюджетного федерализма разработаны в работах А.Я. Быстрякова, Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентея, В.П. Горегляда, А.Г. Гранберга, Б.В. Губина, А.М. Лаврова, С.Е. Лариной, В.Н. Лыковой, В.Н. Лексина, Ю.И. Любимцева, Е.В. Пономаренко, С.С. Серебрянникова, С.П. Солянниковой, А.Е. Суглобова, В.Е. Христенко, А.Н. Швецова, Л.И. Якобсона, С.Г. Ясина.

Современные подходы к конкретным аспектам бюджетирования в корпорациях, развитию производственных комплексов и кластеров рассматриваются в публикациях А.Е. Дворецкой, Р.С. Дзарасова, Э.А. Исаева, В.В. Ковалева, М. Коверни, Д.В. Новоженова, Дж.В. Хорна, В.Н. Самочкина, И.Т. Балабанова, Р.А. Чванова, М.Д. Крука, М.К. Старовойстова,  
В.М. Яковлева, А.Б. Ярлыкапова.

Вместе с тем проблемы повышения эффективности региональных финансов, активизации инвестиционной деятельности в регионах, регулирования и роста бюджетно-налогового потенциала, эффективной настройки финансовых институтов в регионах на долгосрочную финансово-бюджетную стратегию разработаны недостаточно, в том числе в отношении признания актуальности стратегического бюджетирования на уровне регионов. Актуальна проблема раскрытия взаимосвязей и зависимостей во взаимодействии финансовых процессов в секторах региональной экономики, синтеза стратегий корпораций со стратегиями развития региональной экономики.

**Целью диссертационного исследования** является разработка концепции стратегического бюджетирования в регионе и системы рекомендаций по его внедрению и эффективному использованию в долгосрочном социально-инновационном развитии субъектов Российской Федерации.

Данная цель определила постановку и решение следующих **задач**:

обосновать необходимость стратегического бюджетирования на региональном уровне и раскрыть его содержание;

выявить особенности и взаимосвязи содержания и функций регионального и корпоративного бюджетирования;

определить функции и место бюджета региона в системе отношений стратегического бюджетирования;

рассмотреть методологические подходы к критериям регионального бюджетирования и стратегическим возможностям межбюджетных отношений;

дать оценку процессам модернизации бюджетов регионов;

определить основные блоки и элементы механизма регионального стратегического бюджетирования;

разработать рекомендации по внедрению инструментов и институтов стратегического бюджетирования в регионе.

**Объектом исследования** является региональные финансы, деятельность финансово-бюджетных институтов по формированию долгосрочной стратегии развития субъектов Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают финансово-экономические отношения, возникающие между финансово-бюджетными институтами, секторами региональной экономики, органами власти и управления по поводу формирования и реализации стратегического бюджетирования в регионах Российской Федерации.

**Область исследования** соответствует требованиям Паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08,00.10 – финансы, денежное обращение и кредит: пп. 1.6; 2.2; 2.7; 2.14; 3.9.

**Теоретико-методологической основой** исследования явились труды отечественных и зарубежных учёных, раскрывающих закономерности воспроизводства, накопления и использования капитала, инвестиционного процесса, взаимодействие финансовых институтов, механизмы и инструментарий прогнозирования, управления финансовых потоков.

В диссертации используются диалектический, системный метод, анализ и синтез, методология научного прогнозирования инновационных преобразований.

**Информационной и нормативной базой** исследования явились Послания Президента РФ, федеральные законы, нормативные акты и программы Правительства РФ, концепции и прогнозы социально-экономического развития, основные направления бюджетной политики, мониторинги Министерства финансов РФ, Минэкономразвития РФ, Минрегионразвития РФ, нормативно-аналитические и прогнозные материалы субъектов РФ, статистические и аналитические данные Федеральной службы государственной статистики, Интернет-ресурсы.

**Основные научные результаты**, полученные лично автором, и их **научная новизна** заключаются в следующем:

обоснована необходимость и возможность использования «бюджетирования» на региональном уровне, т.е. осуществлять в масштабе региона: управление финансовыми потоками и кругооборотами; формирование системы региональных финансовых ресурсов (бюджетов), обеспечение взаимосвязи бюджетов в регионе с воспроизводством регионального капитала и продукта; управление и целевое использование финансовых резервов; функционирование управленческих финансовых и иных институтов и обеспечение их деятельности в условиях ограниченности ресурсов;

дана концептуальная трактовка и раскрыто экономическое, финансовое, институциональное содержание стратегического бюджетирования в регионе как высшей формы региональной финансовой политики и деятельности, как сложно-структурированной системы, как агрегированного процесса движения, освоения и материализации финансовых ресурсов региона в траектории его долгосрочного инновационного развития;

доказано, что базисной категорией и институтом в концепции и практике регионального стратегического бюджетирования является бюджет субъекта РФ, который выступает как главный регулятор воспроизводственных процессов в регионе, обеспечивает социально-инновационную направленность всей региональной финансовой системы;

разработана методологическая схема регулирования и модернизации межбюджетных отношений с ориентацией их на стратегическое бюджетирование, критерии инновационно-социального развития субъектов РФ; произведены систематизация и оценка положительных и негативных новаций в реформировании межбюджетных отношений и бюджетно-налоговой системы региона; осуществлено разграничение функций межбюджетных отношений на оперативно-тактическое и стратегическое бюджетирование;

раскрыты основные свойства и направления внедрения и развития механизма стратегического бюджетирования в регионе на основе обеспечения системной взаимосвязи: формирование стратегических финансовых ресурсов (СФР) использование СФР (бюджетирование) материализация СФР в накоплении производственных и непроизводственных фондов, объектов научно-интеллектуальной сферы предоставление и увеличение общественных и частных благ и услуг населению региона (включая обеспечение полной занятости, создание новых рабочих мест);

предложена системно-блочная конфигурация механизма внедрения и реализации стратегического бюджетирования в регионе, в которой выделены фазы формирования стратегических финансовых ресурсов и управляющих институтов финансирования, мониторинга и оценки эффективности, объекты и цели реального бюджетирования в процессе материализации его ресурсов.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что реализация основных выводов, положений и рекомендаций данной работы позволит усилить стратегическую и целевую социально-инновационную направленность финансовых ресурсов регионов, обеспечить их концентрацию на приоритетных направлениях, повысить системность и координацию деятельности финансовых институтов, органов власти и управления на конкретной территории, актуализировать долгосрочность целей и задач модернизации региональной экономики и финансовых отношений.

Положения диссертационной работы могут быть использованы для разработки общероссийской и региональных бюджетных стратегий, социально-экономических прогнозов, целевых программ и инвестиционного проектного финансирования, объединения инвестиционных стратегических финансовых и материальных ресурсов в рамках государственно-частного партнёрства.

Материалы исследования могут включаться в учебные курсы по экономике и финансам общественного сектора, магистерские программы или стать спецкурсом для повышения квалификации кадров региональных и федеральных органов и учреждений.

**Апробация результатов исследования** осуществлена на научно-практических конференциях: «Финансовые ресурсы и национальные приоритеты России» (Москва, 2007 г.); «Инновационная стратегия развития экономики России: финансовое обеспечение, проблемы и перспективы» (Москва, 2998 г.). Автор также использовал идеи диссертации в своей практической работе в Правительстве Хабаровского края.

По теме диссертации опубликовано 9 работ общим объёмом 5,1 п.л., в том числе 3 статьи в журналах из перечня ВАК Минобрнауки России.

**Структура диссертации** определена концепцией, целью и задачами исследования, логикой разработки научной проблемы. Она состоит из введения, трёх глав (9 параграфов), заключения, списка использованных источников и литературы, приложений. Содержание диссертации раскрыто в следующей последовательности.

**Введение**

## Свойства бюджета субъекта Российской Федерации как базисной категории стратегического бюджетирования в регионе

Отражая начальный этап внедрения бюджетирования в российскую экономику, один из авторов отмечал: «В практике работы российских корпораций бюджетирование пока используется в ограниченных масштабах. Только, как правило, в рамках крупных корпораций, ориентированных на диверсифицированный бизнес, используются системы бюджетов доходов и расходов».1 За прошедший период следует полагать, что бюджетирование на предприятиях получило более широкое распространение, хотя официальных статистических и аналитических данных по Российской Федерации, а также ее регионам не имеется.

Внедрение бюджетирования в организациях реального сектора было вызвано потребностями повышения финансовой устойчивости, конкурентоспособности и эффективности компаний в рыночных условиях. Это отмечают авторы одной из ранних отечественных работ по проблемам коммерческого бюджетирования.

Бюджетирование в корпорациях основывается на комплексном многовариантном бюджетном планировании, анализе финансов предприятий и реализуется в форме совокупности взаимосвязанных операционных и специальных бюджетов: продаж, затрат, операционных расходов, движения денежных средств, доходов, налоговых выплат, НИОКР и др.

Категория «бюджетирование» на уровне корпорации объединяет целую гамму понятий и процессов, связанных с финансированием затрат, проектов, программ, формированием финансовых ресурсов для операционной и стратегической деятельности корпораций. В бюджетировании как комплексной категории объединяются понятия: «финансирование», «фондирование», «инвестирование», «аккумуляция ресурсов», «кредитование». «Бюджетирование предполагает использование в комплексе многовариантное бюджетное моделирование и комплексный финансовый анализ деятельности, что позволяет вырабатывать как стратегическое направление развитие корпорации, так и достичь оптимальных результатов при решении тактических задач.

На основе результатов анализа финансового состояния корпорации, а также анализа движения ее денежных потоков должен быть разработан ряд основных и функциональных бюджетов корпоративной группы»1.

В корпорациях бюджетирование - это прежде всего внутренний механизм формирования и управления затратами, ресурсами, экономическими показателями. «Бюджетирование — это система согласованного управления подразделениями предприятия в условиях динамично изменяющегося, диверсифицированного бизнеса. С его помощью принимаются управленческие решения, связанные с будущими событиями, на основе систематической обработки данных» .

Авторы книги рассматривают и раскрывают содержание бюджетирования в корпорациях как бюджетный метод управления предприятиями, имеющий применение в области: финансового менеджмента; управление коммерческой деятельностью; организации общего управления; управления затратами; общей стратегией развития предприятия3. Бюджетирование в организации основывается как на процессах планирования всех стадий и фаз производственно-коммерческой деятельности, так и на всестороннем отражении реальных процессов системой бухгалтерского учета и его приложениями: финансовым учетом, статистическим учетом, налоговым учетом, управленческим учетом. Глубокое раскрытие современного бухгалтерского учета, необходимого для управления бюджетирования на предприятии, содержится в работе О.В.Рыбаковой .

Существенным продвижением в раскрытии содержания бюджетирования как экономической категории является идея перехода от трактовки системы бюджетов корпорации (или других звеньев финансовой системы) как совокупности взаимосвязанных финансовых документов к объективному содержанию бюджетирования на основе категории «бюджетов» во взаимосвязи с капиталом предприятия. Так, критикуя трактовку бюджетирования как систему финансовых документов, Ю.Любимцев и У.Исаев пишут: «Основным содержательным пробелом в этих и подобных определениях является отсутствие объективного момента, объективного исходного начала, вокруг которого и формируется система и механизм бюджетирования, финансовый механизм корпораций и комплексов»".

Бюджетирование в корпорациях следует рассматривать не только как систему бюджетов (затрат, доходов, результатов и т.д.), выраженных в финансовых документах, а как механизм управления кругооборотом и оборотом капитала предприятия, не только в рамках простого, но и расширенного воспроизводства. Если иметь в виду регион, то речь должна и будет идти в нашей работе уже о взаимосвязях бюджета субъекта Российской Федерации с движением, воспроизводством и инвестиционным ростом капитала региона, его финансово-бюджетного потенциала.

## Институциональное содержание бюджета субъекта Российской Федерации в аспектах концепции стратегического бюджетирования

При этом государственная бюджетная система аккумулирует ресурсы как государственных предприятий, особенно естественных монополий (нефтегазовые доходы), так и предприятий частной, акционерной или индивидуальной (в основном малое предпринимательство) форм собственности. Эта взаимосвязь и взаимозависимость определяет особый характер бюджетной политики и бюджетных отношений процессов их модернизации, которые должны соответствовать не только интересам государства, а и интересам российского предпринимательства. Модернизация бюджетов субъектов Российской Федерации методологически имеет общее содержание с модернизацией иных социально-экономических систем и институтов, но в то же время отличается своим собственным специфическим содержанием.

«Модернизацию в широком смысле, - пишут авторы, — мы понимаем как искусственное приведение каких-либо систем (независимо от их природы - это могут быть системы знаний, социальные или технические системы и т.п.) в состояние, соответствующее принятым сегодня стандартам и представлениям о должном... Модернизация оказывается всегда и по принципу «догоняющей». С другой стороны, модернизация предполагает, что мы принимаем некие «стандарты современности», которые и позволяют квалифицировать интересующие нас системы либо как современные, либо как отсталые и требующие специальных усилий по их приведению к современному виду, т.е. модернизации»1. Принимая к сведению данную трактовку модернизации, которая достаточно широко распространена, не следует соглашаться с акцентом на ее «догоняющий» характер, в том числе и в отношении бюджетной системы России, бюджетов ее регионов.

Учитывая характер экономических, социальных, демографических, территориальных проблем российской действительности, модернизации «догоняющей», она является процессом формирования новых свойств особенной, российской системы экономических, финансовых, межбюджетных отношений, российского бюджетного федерализма. Модернизация системы может рассматриваться в аспекте противопоставления понятию развития, но это, на наш взгляд, малопродуктивный подход. Если модернизацию рассматривать в таком аспекте, то не вскрывается проблематика ее частичной модификации, своего рода «ремонта», а в тень уходят существенные проблемы, в данном исследовании, проблемы внедрения в бюджетных и в целом финансовые отношения в регионе свойств стратегического бюджетирования, вывода региональной экономики на новый кругооборот, как это трактует Й.Шумпетер. То есть модернизация в аспекте развития системы должна придавать ей новые, существенные свойства, которых не было или которые слабо проявлялись в данной системе.

Важным общеметодологическим вопросом является институциональность модернизации бюджетов субъектов Российской Федерации. В научной литературе конкурируют два основных подхода: модернизация «снизу» и модернизация «сверху». Представителем концепции модернизации «снизу» является Е.Г.Ясин. «Ситуация сложилась таким образом, - пишет Е.Г.Ясин, - что здесь и сейчас, в России начала XXI в., успешную модернизацию можно осуществлять только снизу»1.

Такой общий вывод и рекомендация для модернизации бюджетной системы страны, ее регионов является, по нашему мнению, неприемлемым.

Во-первых, активным началом модернизации бюджетных отношений и процессов является законодательство, в котором первенствующее значение, директивность имеет федеральное бюджетно-налоговое законодательство. Во-вторых, в России действует такая модель

Федерации, а от юридических и физических лиц, действующих и работающих на конкретной территории. Но модернизация бюджетов регионов «сверху», придание им стратегической функции не должна противопоставляться модернизации «снизу». Во внедрении стратегического бюджетирования в регионе должен иметь место процесс синтеза модернизации «сверху» с модернизацией бюджетов и финансовых отношений в регионах «снизу». Так, только в самом регионе можно наладить эффективное взаимодействие финансовых институтов данной территории, т.е. взаимодействие бюджетной системы региона с финансовыми институтами коммерческих предприятий, банков, инвестиционных фондов и домашних хозяйств, которые имеют место и функционируют на территории данного субъекта Российской Федерации.

В политике модернизации, в том числе в решении проблемы развития стратегического бюджетирования в регионе решающее значение имеет фактор координации, объединения функций и ресурсов различных институтов. На этот аспект указывает, например, проф. В.К.Сенчагов, выступая на научной конференции. «Очень сложно выстроить систему управления реализации долгосрочной стратегии, - считает он. Представляется невозможным обойтись без создания специального органа, ответственного за реализацию долгосрочных стратегий. Для всех субъектов есть ряд общих проблем обеспечения безопасности. Это, прежде всего, развитие инфраструктуры в энергетике, транспортной системе, информации, связи, финансово-банковской системе.

## Оценка соответствия процессов модернизации бюджета субъекта Российской Федерации инновационно-социальной стратегии бюджетирования в регионе

Стратегическое бюджетирование в регионе является процессом деятельности управляющих финансовых институтов, аккумулирующих и финансирующих (материализующих) стратегические финансовые ресурсы (инвестиции) в системе задач и целей долгосрочного социально-экономического развития региона. Стратегическое бюджетирование в регионе как целенаправленная и сознательная деятельность органов власти и управления, управляющих финансовых институтов секторов региональной экономики, может реализовываться, если в регионе создан соответствующий механизм, который преодолевает разобщенность финансовых ресурсов, несогласованность устремлений и интересов хозяйствующих субъектов, регулирует противоречия между интересами государственного сектора и секторов коммерческих и финансовых организаций. Механизм стратегического бюджетирования в регионе должен объединять в себе целую 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 (ФАЙЛ); - инвестиционное финансирование коммерческими организациями, банками и другими финансовыми институтами, зарегистрированными в регионе или осуществляющими инвестиционную деятельность на его территории.

Если в бюджетировании на уровне корпораций функционирует один, как правило, главный институциональный субъект, в форме совета директоров акционерного общества, то 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, коммерческих 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 ростом 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 потенциала.

Основным 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 в основном 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.

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 году 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 начать 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: от полного демонтажа всей устаревшей техники предприятия или постепенный, инженерно обоснованный эволюционный.

В обновлении основного капитала региона как одного из основных стратегических направлений бюджетирования сложности возникают не только из-за фактора ограниченности финансовых ресурсов в реальном секторе экономики, но и по материальным причинам, прежде всего отсутствия современного отечественного оборудования и аппаратуры, вычислительных систем автоматизации производства.

Несмотря на многочисленные призывы к повышению инновационной активности предприятий, она остаётся весьма низкой вне зависимости от региональной расположенности предприятий, хотя в каждом крупном регионе (федеральном округе) есть передовые субъекты РФ, создающие более благоприятные условия для инновационной деятельности предприятий (табл. 11).

## Формирование источников и институтов стратегического бюджетирования в регионе

Данная взаимосвязь носит объективный характер, раскрывает взаимодействие денежных (стоимостных) категорий и материальных факторов (ресурсов), а в конечном аспекте - общую целевую направленность регионального стратегического бюджетирования. В связи с этим были введены два новых понятия: реальное и формальное стратегическое бюджетирование. Реальное стратегическое бюджетирование есть процесс материализации стратегических финансовых ресурсов в объектах производственной, транспортной, социальной инфраструктуры, фактор обеспечения инновационной траектории развития региона. Без взаимодействия с материальными факторами и процессами, удовлетворением потребностей населения, стратегическое бюджетирование в определенных случаях будет носить формальный характер.

В блочной конфигурации механизма стратегического бюджетирования выделены три фазы: формирование стратегических ресурсов и институтов; реальный процесс стратегического бюджетирования по направлениям материализации (7 направлений) и фаза оценки, мониторинга и корректировки стратегического бюджетирования в его «скользящей» временной методологии (непрерывность бюджетирования).

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

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

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: от полного демонтажа всей устаревшей техники предприятия или постепенный, инженерно обоснованный эволюционный.

Обоснована совокупность методологических и методических рекомендаций по регулированию финансовых источников стратегического бюджетирования и формированию управляющих институтов. Наибольший эффект возникает и наибольшие трудности имеются при консолидации бюджетных, коммерческих банковских ресурсов, а также регулировании федеральных бюджетных потоков, идущих на территорию по разным федеральным и ведомственным программам и большому числу федеральных трансфертов. Необходима особая, своего рода «матричная» система «улавливания» разнообразных потоков для их наиболее эффективного, целевого и полного использования в интересах региона.

Основным критерием отнесения финансовых ресурсов к источникам стратегического бюджетирования следует считать инвестиции в основные производственные и непроизводственные фонды (в основной капитал), поскольку именно эти вложения являются долговременными, определяют в основном 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.

Различие источников стратегического бюджетирования порождает весьма сложную проблему регулирования, формирования и взаимодействия финансовых институтов инструментов в регионах. 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, поскольку может быть только как консолидированное взаимосогласованное взаимодействие целой системы институтов разных секторов, форм собственности, организационно-правовых форм и органов власти.

Внедрение и эффективное использование стратегического бюджетирования в регионе актуализирует вопрос о новом системном институциональном регулирующем институте, включающем на индикативных принципах участие институциональных структур всех секторов региональной экономики, при регулирующей роли органов власти данного субъекта РФ.

Но при этом 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.

Важным теоретическим и практическим вопросом является проблема институционального единого регионального регулятора стратегического бюджетирования в субъекте Российской Федерации и в федеральных округах. В настоящее время такого общего регулятора в регионах не имеется. Следует постепенно формировать институт общего регулирования финансово-бюджетной стратегии в регионе на основе согласительно-договорного индикативно-директивного механизма, объединяющего финансовые ресурсы и их использование в общем стратегическом движении социально-экономического развития региона. Его структуру, функции и полномочия целесообразно закрепить нормативно-законодательным актом субъекта Российской Федерации.

Инструменты и институты стратегического бюджетирования целесообразно использовать для индикативной консолидации финансовых, материальных, кадровых, технических ресурсов группы субъектов Российской Федерации федерального округа для создания и развития общей транспортной, инженерной, социальной, научно-образовательной инфраструктуры, обеспечивающей потребности населения и предпринимательства, связи с «внешним миром».

Эта проблема и подходы к ее решению рассмотрены в диссертации на примере Дальневосточного федерального округа. Автор пришел к выводу, что проблема общего институционального субъекта стратегического бюджетирования в дальневосточном макрорегионе с созданием нового федерального министерства не решена. Поэтому актуальные вопрос о государственной корпорации, стратегической задачей которой является объединение ресурсов развития Дальнего Востока также остается открытым.