

## СИСТЕМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЦЕЛЕВОГО ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

**АННОТАЦИЯ.** В современных экономических условиях, характеризующихся снижением объема государственных финансовых ресурсов, повышение эффективности финансирования региональной экономики относится к перечню задач, стоящих перед российским обществом. Сложившаяся многоканальная система финансирования не учитывает особенности социально-экономического развития конкретных субъектов Федерации и, как следствие, не способствует приросту валового регионального продукта. Возникает необходимость разработать принципиально новую систему государственного финансирования на основе целевого и проектного подходов. В статье рассматривается схема его осуществления с учетом типа региона: регион-квазикорпорация, регион-квазигосударство и регион-социум. Для ее построения использован опыт применения проектного финансирования российскими и зарубежными корпорациями для регионального уровня власти. Выделены основные фазы государственного целевого проектного финансирования: инициация, планирование, осуществление и завершение. По каждой из них расписан алгоритм действий, что позволяет применить деятельностной подход к государственному финансированию на практике.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Финансирование; регион-квазикорпорация; регион-квазигосударство; регион-социум; фаза государственного финансирования; прирост валового регионального продукта.

**ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ.** Дата поступления 2 декабря 2015 г.; дата принятия к печати 25 декабря 2015 г.; дата онлайн-размещения 29 января 2016 г.

**ФИНАНСИРОВАНИЕ.** Государственное задание № 26.1348.2014/К на выполнение научно-исследовательских работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части проекта № 1348 «Влияние теневого сектора экономики на качество жизни населения в России и Украине: сравнительный анализ» (номер регистрации в ФГАНУ ЦИТиС 114091140015).

## SYSTEM OF IMPLEMENTING STATE TARGET PROJECT FINANCING OF SUB-FEDERAL ECONOMY

**ABSTRACT.** In modern economic environment, characterized by decrease of volume of state financial resources, the increase of efficiency of financing the regional economy refers to the list of them topics facing the Russian society. The existing multi-channel system of financing does not take into account the features of socio-economic development of particular entities of the Federation and, as a consequence, does not contribute to increase of the regional gross product. There arises a necessity of developing a principally new system of state financing on the basis of target and project approaches. The article considers the scheme of its implementation in terms of type of the region: a region-quasi-corporation, a region-quasi-state and a region-social medium. Its building involves using the experience of application in project financing by Russian and foreign corporations for the regional administration level. The article identifies the phases of the state target project financing: initiation, planning, implementation and accomplishment. Each of them has a detailed algorithm of actions which allows to apply an activity-related approach to the state financing in practice.

**KEYWORDS.** Financing; region-quasi-corporation; region-quasi-state; region-social medium; phase of state finning; increase of gross regional product.

**ARTICLE INFO.** Received December 2, 2015; accepted December 25, 2015; available online January 29, 2015.

**FINANCING.** Public contract № 26.1348.2014/K for performance of research works in the sphere of scientific activity in the framework of the basic part of Project № 1348 «Influence of shadow sector of economy on public living standards in Russia and Ukraine: a comparative analysis» (registration number in FGANU TSITandS 114091140015).

Рассмотренные ранее факторы [1], оказывающие влияние на прирост валового регионального продукта (ВРП) и, как следствие, комплексное развитие регионов России, ясно дают понять, что применение общей модели финансирования невозможно. Следовательно, необходимо формировать модели в зависимости от типа финансирования региона, а также направлений финансирования.

Считаем, что разработка рейтингов регионов не влияет на реальное улучшение ситуации, так как их существует огромное множество, что только усложняет принятие управленческих решений в финансовой сфере. Следует согласиться с мнением Л. В. Саниной о том, что «комплексное изучение международных рейтингов, оценивающих уровень развития предпринимательства в нашей стране, открывает для исследователей возможности разработки комплекса мероприятий, направленных на ликвидацию институциональных ограничений экономического роста и выработку реальных мер, благоприятствующих развитию бизнеса в России [2]».

Если принять за основу нашу точку зрения о разделении всех субъектов Федерации на три типа (регион-квазикорпорация, регион-квазигосударство и регион-социум) [3], то государственное финансирование регионального развития должно выглядеть следующим образом (табл.).

**Виды государственного финансирования в зависимости от типа региона**

Тип региона	Фактор, влияющий на валовой региональный продукт	Вид финансирования
Регион-квазикорпорация	Инвестиции в основной капитал за год $x_3$ , р. на душу населения Фондовооруженность по полному кругу организаций $x_4$ , тыс. р./чел. Демография организаций $x_5$ Отправление грузов железнодорожным транспортом $x_6$ , млн т	Государственное, которое делится по двум направлениям: социальное (через региональный бюджет); целевое (через региональную корпорацию развития)
Регион-квазигосударство	Расходы регионального бюджета на душу населения в год $x_1$ , р./чел. Расходы государственных внебюджетных фондов на душу населения в год $x_2$ , р./чел. Доля госслужащих $x_{10}$ , %	Государственное делится по двум направлениям: социальное (через региональный бюджет); целевое (через федеральную корпорацию развития)
Регион-социум	Среднедушевые доходы в год $x_7$ , р./чел. Уровень занятости $x_8$ , % в среднем за год Уровень экономической активности $x_9$ , % в среднем за год	Прямое государственное финансирование (через федеральный бюджет и целевые программы)

Применение такого подхода потребует децентрализации финансовой политики государства в условиях ухудшения экономической ситуации в России. По мнению И. А. Майбурова, «важнейшим условием успешного процесса фискальной децентрализации являются высококвалифицированные органы местной власти, которые смогут обеспечить эффективный процесс формирования и распределения финансовых ресурсов территории» [4]. По нашему мнению, децентрализация должна ограничиться региональным уровнем (83 единицы), так как муниципальный насчитывает 22 923 единицы<sup>1</sup>, которые обеспечить необходимым количеством квалифицированных кадров представляется труднореализуемой задачей.

<sup>1</sup> Муниципальные образования на 1 января 2015 года [Электронный ресурс]. URL : [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_11/IssWWW.exe/Stg/d01/02-02.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/02-02.htm).

В связи с этим считаем, что все государственное финансирование на региональном уровне следует разделить на две части:

- социальное;
- проектное, направленное на экономическое и социально-экономическое развитие.

Такое разграничение позволит оценить эффективность государственного финансирования и, как следствие, деятельность региональных органов власти. Здесь также следует отметить, что в последние годы региональные органы власти «вместо того чтобы наращивать собственную доходную базу, конкурируют между собой за получение безвозмездных отчислений из бюджета» [5]. В настоящее время в России действует следующая система финансирования на региональном уровне (рис. 1). В соответствии с ней основной задачей органов власти субъекта Федерации является деятельность «на входе», т. е. привлечение как можно большего объема финансовых ресурсов, распределяемых через консолидированный региональный бюджет.



Рис. 1. Современная система государственного финансирования регионального развития

Принятое в настоящее время распределение финансовых полномочий и распределение ответственности между уровнями государственного управления не способствует выравниванию экономического неравенства регионов, а усиливает региональные диспропорции. Следует согласиться с мнением М. Р. Пинской, что «концентрацию финансовых ресурсов нельзя объяснить только агломерационным эффектом — это следствие сложившейся в России системы управления, в том числе налоговой системы, и причиной тому — институциональный фактор» [6]. Ряд ученых, в том числе и В. В. Ивантер, еще более категоричны — главной причиной кризиса в экономике считают «социалистические госфинансы России» [7].

Основным недостатком при этом является неконтролируемость финансовых «выходов», что проявляется в оттоках финансовых ресурсов из региона (даже во время самого процесса государственного финансирования) и, как следствие, поставленные цели не достигаются.

Учитывая результаты математической модели, социальное финансирование может осуществляться через государственные программы и консолидированный региональный бюджет. Целевое проектное финансирование должно поступать через государственный фонд развития регионов или через корпорации развития. Мы предлагаем контролировать «выходы» посредством реализации схемы взаимодействия участников проектного финансирования (рис. 2). Данный подход позволит организовать нерегулярные финансовые отношения, которые можно применять «как к разрушающимся финансовым институтам, так и к вновь становящимся» [8].

Рассматривая целевое проектное финансирование, также важно обратить внимание на жизненный цикл проекта применительно к региону. При этом под жизненным циклом проекта обычно понимается полный набор последовательных фаз проекта, название и число которых определяются исходя из технологии производства работ и потребностей контроля со стороны организации или организаций, вовлеченных в проект. Существует подход к определению жизненного цикла и с временных позиций: «понятием жизненного цикла обозначается промежуток времени между моментом появления, зарождения проекта и моментом его ликвидации, завершения» [9].



Рис. 2. Схема взаимодействия участников проектного финансирования

Адаптируем данное понятие под наше научное исследование: жизненный цикл проекта — это полный набор последовательных фаз, направленных на комплексное развитие региона, название и число которых определяются исходя из типа региона и потребностей контроля со стороны государства за процессом целевого финансирования, осуществляемого через корпорацию развития.

Предполагаем, что государственное целевое проектное финансирование состоит из следующих фаз (рис. 3).



Рис. 3. Фазы государственного целевого проектного финансирования регионов

Фазы государственного целевого проектного финансирования регионов (см. рис. 3) имеют свои особенности, связанные с процессным подходом:

1. *Инициация проекта* — представляет собой наиболее сложный и многогранный процесс, начало которого связано с пониманием необходимости изменения сложившейся ситуации в регионе. Главная цель — провести анализ осуществимости проекта и, в случае утвердительного ответа, авторизовать его для исполнения в регионе. Инициация<sup>2</sup> начинается от необходимости изменения типа региона (или увеличения количества факторов, позволяющих отнести данный регион к определенному типу) и продолжается до принятия решения об участии государства в этом проекте (или отказе от участия). Процесс<sup>3</sup> инициации проекта состоит из ряда мероприятий (рис. 4) и двух параллельных процедур:

<sup>2</sup> Инициация (лат. *initiation* — совершение таинства, посвящение) — обряд, знаменующий переход индивидуума на новую ступень развития в рамках какой-либо социальной группы или мистического общества.

<sup>3</sup> Процесс — это совокупность действий, приносящая результат.

- разработка Устава проекта финансирования — первый официальный документ;
- определение заинтересованных сторон проекта.



Рис. 4. Мероприятия инициации проекта государственного финансирования

На данном этапе важно определиться с заинтересованными сторонами в реализации проекта государственного финансирования, которые следует разделить на внешние и внутренние. К внешним заинтересованным сторонам относятся федеральный уровень власти, региональные власти соседних субъектов Федерации, национальные и транснациональные корпорации, а к внутренним заинтересованным сторонам — региональные корпорации, население конкретного региона, а также муниципальный и региональный уровни власти.

Окончанием данного этапа является разработка Устава проекта финансирования, который включает в себя следующие разделы:

- требования, удовлетворяющие потребности государства, связанные с целями комплексного развития субъекта Федерации;
- обоснование необходимости осуществления государственного финансирования с позиций федерального уровня власти;
- цель или обоснование проекта (прирост ВРП и изменение типа региона);
- информация о Корпорации развития и уровне ее полномочий (устанавливается в зависимости от типа региона);
- расписание контрольных событий (их продолжительность не должна быть связана со сроками полномочий действующего губернатора);
- финансовые отношения между участниками проекта (здесь необходимо предусмотреть закрепление регулирующих федеральных налогов и сборов за регионом на период реализации проекта);
- функциональные организации и их участие (установление закрытого перечня участников, обслуживающих финансовые потоки проекта);
- внешние допущения;
- внешние ограничения;
- существующая ситуация по комплексному развитию региона, служащая обоснованием проекта с данными об изменении ВРП за среднесрочный период;
- бюджет проекта по годам и кварталам, который должен учитывать увеличение налоговых и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ, вызванный приростом ВРП в результате осуществления государственного целевого проектного финансирования.

2. *Планирование проекта* — самая важная фаза, на которой определяются задачи, бюджет и сроки проекта (рис. 5). Основными документами данного этапа являются:

- бюджет проекта — директивный документ, представляющий собой реестр планируемых расходов и доходов с распределением по статьям на соответствующий период времени. Данный документ определяет ресурсные ограничения проекта, поэтому на первый план выходит смета проекта, как основа управления стоимостью;
- смета — документ, представляющий собой расчет предстоящих доходов и расходов на осуществление деятельности, структурированный по разделам.



*Рис. 5. Основные процессы планирования государственного целевого проектного финансирования*

Реализация государственного целевого проектного финансирования предполагает, что проект обладает инвестиционной привлекательностью. Традиционно основу для принятия управленческих решений по поводу инвестиционной привлекательности проекта составляет сравнение объема инвестиций с ежегодными поступлениями денежных средств после пуска проекта в эксплуатацию с учетом дисконтирования потоков платежей. В нашем случае возникает следующая проблема — экономический эффект разделится на две части — прирост ВРП конкретного региона и прирост ВВП. Отметим, что если первый поддается статистической обработке, то второй учесть невозможно [10]. Кроме того, существующие методы определения инвестиционной привлекательности проекта, такие как определение срока окупаемости проекта, расчет средней доходности инвестиций, расчет чистой приведенной стоимости, определение внутренней нормы доходности, малоприменимы, так как не учитывают социальное и социально-экономическое развитие в результате реализации проекта.

3. *Осуществление проекта* — на данном этапе выполняются процессы реализации проекта (рис. 6). Отправной точкой является определение руководителя проекта, с нашей точки зрения, им должен быть губернатор региона, а непосредственное управление осуществляется генеральным директором корпорации развития.

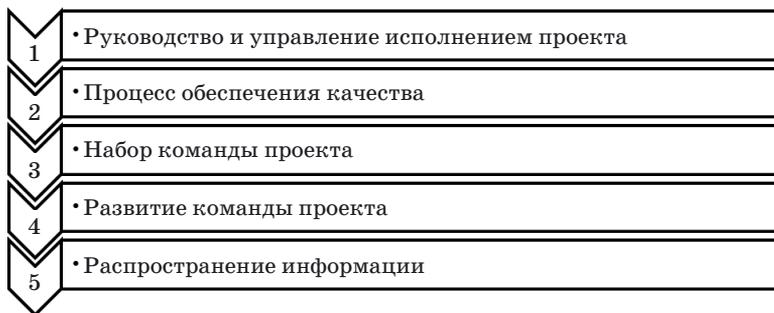


Рис. 6. Процессы реализации проекта

Организация исполнения проекта включает мероприятия, связанные с организацией исполнения проекта (рис. 7). Наиболее сложным вопросом в этом случае будет являться разграничение полномочий между региональными органами власти и корпорацией развития, потому что при этом должны учитываться следующие принципы: четкое разграничение полномочий и ответственности, избежание дублирования функций, экономия на управленческих издержках и публичность принимаемых решений.

Основным процессом стадии исполнения проекта является управление корпорацией развития процессом государственного финансирования, связанного с конкретным проектом. При этом, беря во внимание особенности регионов, необходимо сосредоточить внимание на специфике проекта, социальной сфере и взаимодействии с государственными органами власти и бизнес-сообществом (фактически это государственно-частное партнерство).

Учитывая опыт реализации крупных проектов в РФ, следует упомянуть о стилях управления. К ним можно отнести коллективистскую, рыночную, бюрократическую, демократическую и диалоговую управленческие формы. С нашей точки зрения ни одна из них не позволяет осуществлять эффективное государственное целевое проектное финансирование.



Рис. 7. Мероприятия, связанные с организацией исполнения проекта

4. *Завершение проекта* — включает в себя следующую группу процессов (рис. 8), так как насколько важно организованно начать проектное финансирование, настолько же важно его организованно и завершить.

Проект не может считаться завершенным, пока не выполнены работы по его закрытию — в отличие от предпринимательской деятельности комплексное развитие региона является процессом самовозобновляемым. Отсюда необходимо правильно сформировать мероприятия по завершению проектного финансирования:

- итоговое совещание по проекту, которое проводится при участии всех заинтересованных сторон, корпорации развития, органов власти и Министерства финансов РФ. Данное мероприятие должно служить не только для краткого обзора того, что было сделано в проекте, но и для распространения накопленного опыта;

- оценка степени успешности проекта — достигли ли прироста ВРП в объемах, запланированных ранее;

- передача результатов — комплексное развитие региона не может остановиться после завершения проекта, следовательно, должна быть определена организация, которая получит знания и документацию для поддержания полученных результатов;

- передача файлов и документов проекта — региональные органы власти должны получить материалы по проекту и по управлению им для последующего хранения и использования;
- оценка производительности — Министерство финансов РФ должно оценить прирост ВРП и эффективность проекта с позиций комплексного развития региона;
- переназначение команды проекта — опыт сотрудников, полученный в ходе реализации проекта, должен быть востребован в дальнейшем (рис. 9).



Рис. 8. Группа процессов завершения проекта



Рис. 9. Мероприятия завершения проекта

Таким образом, реализация целевого проекта, безусловно, не может быть применена без учета специфики конкретного региона, но общие подходы и рекомендации позволят нормализовать данный процесс. Кроме того, это создаст механизм прямого государственного перераспределения финансовых ресурсов общества: право на доходы принадлежит всему населению. Согласимся с мнением М. Р. Пинской, что современная ситуация, когда «произошло смещение тяжести налогообложения в сторону основных факторов производства — труда и капитала» [11] приводит к снижению инвестиционной активности и понижению уровня благосостояния населения, но регионы, обладающие соответствующей системой целевого проектного финансирования, способны изменить сложившееся положение.

### Список использованной литературы

1. Бубнов В. А. Факторная модель финансирования прироста валового регионального продукта [Электронный ресурс] / В. А. Бубнов // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2015. — Т. 6, № 3. — DOI : [10.17150/2072-0904.2015.6\(3\).2](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(3).2).
2. Санина Л. В. Рейтинги оценки предпринимательского климата: международный опыт [Электронный ресурс] / Л. В. Санина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2014. — № 5. — Режим доступа : <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=19422>.
3. Бубнов В. А. Финансирование региональной экономики : монография / В. А. Бубнов. — Иркутск : ИрГУПС, 2014. — 196 с.
4. Фискальный федерализм. Проблемы и перспективы развития : монография / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. — М. : Юнити-Дана, 2015. — 415 с.
5. Пинская М. Р. Налоговая база территории: конкуренция и меры по расширению / М. Р. Пинская // Налоговая политика и практика. — 2011. — № 8. — С. 26–30.
6. Пинская М. Р. К вопросу об отнесении налогов к соответствующим уровням бюджетной системы / М. Р. Пинская // Вестник Финансового университета. — 2009. — № 3. — С. 57–62.
7. Ивантер В. В. Счастье в долг не возьмешь / В. В. Ивантер // Эксперт. — 1999. — № 1-2. — С. 7.
8. Развитие российского общества: социально-экономические и правовые исследования / О. В. Батурина [и др.] ; под ред. М. А. Винокурова, А. П. Киреевко, С. В. Чупрова. — М. : Наука, 2014. — 622 с.
9. Кубасова Т. И. Логистическое обеспечение инвестиционно-строительных проектов / Т. И. Кубасова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2009. — № 2 (64). — С. 65–68.
10. Бубнов В. А. Распределение валового внутреннего продукта на основе факторов производства / В. А. Бубнов // Известия Уральского государственного экономического университета. — 2015. — № 5 (61). — С. 58–68.
11. Пинская М. Р. Подходы к пониманию налоговой справедливости / М. Р. Пинская // Journal of Tax Reform. — 2015. — № 1. — С. 90–98.

### References

1. Bubnov V. A. The factor model for financing the increase of gross regional product. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2015, vol. 6, no. 3. DOI: [10.17150/2072-0904.2015.6\(3\).2](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(3).2). (In Russian).
2. Sanina L. V. Rating assessments of the entrepreneurial climate: international experience. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2014, no. 5. Available at: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=19422>. (In Russian).
3. Bubnov V. A. *Finansirovanie regional'noi ekonomiki* [Financing regional economy, Irkutsk State Railway Engineering University Publ., 2014. 196 p.
4. Maiburov I. A., Ivanov Yu. B. (eds). *Fiskal'nyi federalizm. Problemy i perspektivy razvitiya* [Fiscal Federalism. Problems and prospects of development]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2015. 415 p.
5. Pinskaya M. R. Territorial taxation base: competition and expansion measures. *Nalogovaya politika i praktika = Tax Policy and Practice*, 2011, no. 8, pp. 26–30. (In Russian).
6. Pinskaya M. R. On issue of relegating taxes to corresponding budget system levels. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of the Financial University*, 2009, no. 3, pp. 57–62. (In Russian).
7. Ivanter V. V. You can't incur happiness. *Ekspert = Expert*, 1999, no. 1-2, p. 7. (In Russian).
8. Baturina O. V. et al.; Vinokurov M. A., Kireyenko A. P., Chuprov S. V. (eds). *Razvitie rossiiskogo obshchestva: sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya* [The Russian society development: socio-economic and legal research]. Moscow, Nauka Publ., 2014. 622 p.

9. Kubasova T. I. Logistic support of investment and construction projects. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2009, no. 2 (64), pp. 65–68. (In Russian).

10. Bubnov V. A. Distribution of gross domestic product on the basis of production factors. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Bulletin of Ural State University of Economics*, 2015, no. 5 (61), pp. 58–68. (In Russian).

11. Pinskaya M. R. Approaches to understanding the tax equity. *Journal of Tax Reform*, 2015, no. 1, pp. 90–98. (In Russian).

### Информация об авторе

*Бубнов Вячеслав Анатольевич* — кандидат экономических наук, доцент, кафедра бухгалтерского учета и налогообложения, Иркутский государственный университет путей сообщения, 664074, г. Иркутск, ул. Чернышевского, 15, e-mail: [bubnov\\_v@irgups.ru](mailto:bubnov_v@irgups.ru).

### Author

*Vyacheslav A. Bubnov* — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Accounting and Taxation, Irkutsk State Railway Engineering University, 15 Chernyshevsky St., 664074, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: [bubnov\\_v@irgups.ru](mailto:bubnov_v@irgups.ru).

### Библиографическое описание статьи

Бубнов В. А. Система осуществления государственного целевого проектного финансирования региональной экономики / В. А. Бубнов // *Baikal Research Journal*. — 2016. — Т. 7, № 1. — DOI: [10.17150/2411-6262.2016.7\(1\).1](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2016.7(1).1).

### Reference to article

Bubnov V. A. System of implementing state target project financing of regional economy. *Baikal Research Journal*, 2016, vol. 7, no. 1. DOI: [10.17150/2411-6262.2016.7\(1\).1](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2016.7(1).1). (In Russian).