Калимуллин Леонид Вячеславович. Управление социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования : 08.00.05, 08.00.10 Калимуллин, Леонид Вячеславович Управление социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования (теория, опыт, направления развития) : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.05, 08.00.10 Саратов, 2007 225 с. РГБ ОД, 61:07-8/2976

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретико-методологические основы управления социально-экономической системой субъекта Федерации

1.1. Основные методологические подходы к управлению социально-экономической системой субъекта Федерации 16

1.2. Сущность и функциональное содержание бюджетирования в управлении 46

1.3. Объективная необходимость применения программно-целевого бюджетирования в управлении социально-экономической системой субъекта Федерации 70

Глава 2. Развитие управления социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования

2.1. Зарубежный опыт применения программно-целевого бюджетирования в управлении 88

2.2. Формирование механизма программно-целевого бюджетирования в системе управления социально-экономической системой субъекта Федерации 106

2.3. Направления развития управления социально-экономической системой субъекта Федерации с применением механизма программно-целевого бюджетирования 138

Заключение 165

Список источников и литература 171

Приложения 188

**Введение к работе**

Актуальность исследования. В настоящее время в Российской Федерации особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов государственной власти, с качеством оказываемых государством услуг в контексте развития гражданского общества и укрепления правового государства. Реформы, направленные на упорядочение государственных функций, системы органов власти и изменение роли государства в общественной жизни, требуют изменения характера функционирования органов государственной власти.

Реструктуризация социально-экономической сферы невозможна без повышения качества управления социально-экономическими системами. В этой связи все большая роль в данном процессе отводится субъектам Федерации. Построение эффективного и гибкого механизма управления социально-экономической системой субъектов Федерации является одной из самых острых проблем на современном этапе развития российской государственности.

Одним из наиболее мощных инструментов государственного воздействия на экономику и социальную сферу является бюджетирование, представляющее собой связующее звено между стратегическим и оперативным управлением всеми хозяйственными операциями, направленное на координацию экономических процессов в социально-экономической системе и, как следствие, на повышение ее конкурентоспособности.

Результаты исследований свидетельствуют, что существующая система бюджетирования не в полной мере отвечает требованиям эффективности использования бюджетных средств, а также существенно ограничивают возможности и стимулы повышения эффективности управления государством, субъектами Российской Федерации. Совершенствование практики бюджетирования, улучшение практики планирования, утверждения и исполнения бюджета, а также контроля над его исполнением следует рассматривать как немаловажный инструмент повышения эффективности управления социально-экономическими системами.

Одобренная Правительством РФ в 2004 г. Концепция реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 годах послужила основанием для перехода к программно-целевым методам бюджетного планирования и управления, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования, установленными исходя из приоритетов государственной политики. В этой связи Российской Федерации и ее субъектам необходим комплекс управленческих механизмов и инструментов, способствующих эффективному применению программно-целевого бюджетирования и повышению качества управления социально-экономическими системами.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью научного анализа процессов становления, развития и осуществления управления социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования и потребностью в научно-обоснованных рекомендациях по совершенствованию данной практики управления социально-экономическими системами.

Степень разработанности проблемы. В российской общественной науке в последнее время появился ряд работ, посвященных теме управления социально-экономической системой субъекта Федерации. В условиях стремительных изменений во всех сферах общественной жизни, роста социальных и управленческих коммуникаций особую значимость для управления приобретает реализация инноваций в системе государственной власти, изменение принципов организации и функционирования ее органов. В связи с этим особый интерес представляют разработки в области теории организации и организационного проектирования (Р. Акоффа, Дж. Грейсона, Р. Лайкерта, Г. Минтцберга, Э. Мэйо, Д. Норта, Т. Парсонса, Т. Питерса, Г. Саймона, Ф. Тейлора, Р. Уотермана, Г. Файоля). Модели организационной эффективности рассматриваются в работах П. Блау', Р. Дафта, К. Камерона, К. Кембела, М.

1 *Blau P.M.*The Dynamics of Bureaucracy, Chicago and LondoniThe University of Chicago Press, 1963.

5 Крозье , P. Куина, H. Лумана , Р. Мертона , Ч. Перроу, Ф. Ригза , К. Сишора, Р. Холла.

Проблемы повышения эффективности органов власти и управления, способы ее оценки рассматриваются в работах СЮ. Наумова6, С.А. Вороно-

ч о

ва, И.В. Котелевской , О.А. Кириченко, В.В. Лобанова, Е.В. Масленниковой9, Е.В Охотского10, Л.Н. Татариновой11, Ф.И. Шамхалова12, Л.И. Якобсо-

Различные аспекты теоретического осмысления социально-экономических систем субъектов РФ и управления ими нашли отражение в трудах Л.И. Абалкина, В.А. Агафонова, Э.Б. Алаева, СЮ. Глазьева, А.Л. Га-поненко, В.М. Глушкова, А.Г. Гранберга, Н.Д. Кондратьева, Л.П. Куракова, Д.С Львова, В.И. Маевского, В;Л. Макарова, А.С. Маршалова, А.В. Пикуль-кина, Б.А. Райзберга14, В Е. Рохчина, Н.Н. Ухова, А.Н. Швецова.

*Crazier М.*The Bureaucratic Phenomenon, Chicago: University of Chicago, 1964.

3 *Луман H.*Власть. - M., 2001.

4 *Merton R.K.*«Social Theory and Social Structure». The Free Press. New York. 1957.

5 *Riggs К*Administration in Developing Countries: the Theory of the Prismatic Society, Boston:  
Houghton-MiffinCo.1964.

6 *Наумов СЮ.*Совершенствование подготовки кадров государственной и муниципальной  
службы как фактор повышения качества управления // Государственная и муниципальная  
служба: от качества подготовки - к качеству управления. - Саратов: Поволжская академия  
государственной службы им. П.А. Столыпина, 2007.

7 *Россошанская А. В., Воронов С. А.*Критерии и методика оценки руководителей органов  
исполнительной власти и органов местного самоуправления Саратовской области // Со  
действие реформе государственного управления в России. — М.,2005.

8 *Котелевская И.*Оценка эффективности деятельности государственных гражданских  
служащих. Материалы проекта «Административная реформа в Российской Федерации» //

9 *Южаков В.Н, Замогильный СИ., Фокина Т.П., Масленникова Е.В., Татаринова Л.Н. и  
др.*Механизмы устойчивого функционирования государственной службы на региональ  
ном уровне. - М., 1996.

10 *Охотский Е.В.*Особенности нормативно-правового регулирования государственной  
службы в российском парламенте // Государственная служба России: проблемы становле  
ния и развития/ Материалы методологического семинара. - М., 2001.

11 *Татаринова Л.Н, Мокеев М.М.*Управление по результатам в органах государственной  
власти: новые вызовы и открывающиеся возможности // Государственная и муниципаль  
ная служба: от качества подготовки - к качеству управления. - Саратов: Поволжская ака  
демия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2007.

12 Основы теории государственного управления / Ф. Шамхалов. - М., 2003.

13 *Якобсон Л.И.*Реформа государственной службы; интересы и приоритеты. // Обществен  
ные науки и современность. 2002. № 3.

14 *Райзберг Б.А.*Государственное управление экономическими и социальными процесса-

Анализ сущности бюджета, его функции, принципы построения бюджетной системы рассматриваются в работах A.M. Бабич, Л.Н. Павловой, Г.Б. Поляка, Л.И. Сергеева, А.В. Улюкаева15, специфика регионального бюджета и региональных финансов нашли свое отражение в работах A.M. Лаврова16, В.Н. Лексина, Л.И. Сергеева, А.Н. Швецова, М.И. Яндиева.

Программно-целевое бюджетирование является объектом различного рода научных исследований. В этом направлении работают О.В. Александров, А.В. Алешина, О.А. Амиров17, М.П. Афанасьев, А.С. Бараховский18, А.В. Бусарова, Е.Е. Ваксова, Д.А. Васильев, Е.Ю. Кисляков, В.В. Клима-нов, А.В. Костров19, А.А. Сохнев.

В настоящее время требуется новый, качественный уровень осмысления системы управления социально-экономическими системами субъектов РФ, разработки и внедрения в управленческую практику технологий, способствующих оперативности принятия и эффективности контроля исполнения решений, обеспечению устойчивости и оптимизации процесса управления, а также оценки деятельности органов власти.

Анализ имеющихся исследований по совершенствованию программно-целевого бюджетирования свидетельствует, что вопросы методологии и технологии применения программно-целевого бюджетирования в социально-экономической системе субъекта Федерации не нашли достаточного отражения. Актуальность данной проблематики и, в то же время, ее недостаточная

ми. -М., 2005.

15 *Улюкаев А.В.*Проблемы государственной бюджетной политики. - М., 2004.

16 *Лавров А.*Среднесрочное бюджетирование, ориентированное па результаты: междуна  
родный опыт и российские перспективы. - Финансы. 2004. №3.

Подготовка проектов нормативных документов и методических рекомендаций по введению практики стратегического планирования в регионах Российской Федерации. Всемирный банк. - М. 2005.

18 *Бараховский А., Кпишина М.*Реформа бюджетного процесса на субфедералыюм уровне  
//Бюджет. 2006. №11.

19 *Костров А.В., Кисляков ЕЮ., Васильев Д.А.*Функционально-программный метод бюд  
жетирования государственных органов как синтез современных технологий финансового  
менеджмента в государственном секторе // Реформа государственного управления в Рос  
сии: взгляд изнутри. - М., 2004.

7 разработанность явились основанием для выбора темы диссертационного исследования.

Целью исследования является комплексный научный анализ управления социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования, а также разработка предложений по его совершенствованию.

Для реализации поставленной цели в диссертации решаются следующие исследовательские задачи:

1. Определение основных методологических подходов к управлению социально-экономической системой субъекта Федерации.
2. Раскрытие сущности и функционального содержания бюджетирования в управлении.
3. Обоснование необходимости применения программно-целевого бюджетирования в управлении социально-экономической системой субъекта Федерации.
4. Изучение зарубежного опыта применения программно-целевого бюджетирования в управлении.
5. Разработка механизма программно-целевого бюджетирования в системе управления социально-экономической системой субъекта Федерации.
6. Определение направлений развития управления социально-экономической системой субъекта Федерации с применением механизма программно-целевого бюджетирования.

Объектом исследования выступает социально-экономическая система субъекта Федерации, встроенная в национальную (и международную) экономическую системы.

Предмет исследования - экономические и управленческие отношения, тенденции, инструменты, организационно-экономические связи, возникающие при использовании механизма программно-целевого бюджетирования в управлении субъектом Федерации.

Методологической основой послужил системный подход, позволивший рассмотреть все элементы социально-экономической системы субъекта Федерации, а также метод ситуационного и комплексного подхода, аналити-ко-прогностический и статистические методы.

Теоретическую основу исследования составили научные положения и выводы, получившие свое отражение в работах зарубежных и отечественных авторов в области теории управления, теории систем, управления социально-экономическими процессами, управления государственными финансами, теоретическими положениями об эффективности деятельности органов государственной власти, программно-целевого бюджетирования, которые способствовали формулированию выводов и рекомендаций, направленных на совершенствование управления социально-экономической системой субъекта Федерации с применением механизма программно-целевого бюджетирования.

Нормативной основой исследования являются Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Постановление Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», нормативно-правовые акты федерального, субфедерального уровня, методические и нормативные материалы Правительства Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, высших органов *исполнительной власти субъектов Российской Федерации - участников*проекта «Административная реформа в Российской Федерации».

Эмпирической базой исследования послужили материалы проекта «Административная реформа в Российской Федерации», проекта «Внедрение элементов управления по результатам на региональном уровне», международных, общероссийских и региональных научных и научно-практических конференций, «круглых столов», методологических семинаров и дискуссий; данные статистики и прикладных исследований социально-экономической ситуации; литературные источники, публикации в периодической печати и информационные передачи в электронных СМИ, научное общение, личные

9 наблюдения. В работе также использовались материалы «Всемирного банка», Центра исследовании бюджетных отношений, Проекта DFID по административной реформе и реформе государственной службы.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке авторского подхода к упрэвлению социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования. Основные научные результаты, полученные автором, и их научная новизна состоят в следующем.

По специальности 08.00.05 - «Экономика и управление народным хозяйством» (2.1 -теория управления экономическими системами);

1. Теоретически обоснована необходимость применения различных методологических подходов к управлению социально-экономической системой субъекта Федерации как инструментов, позволяющих достигать поставленных целей на основе целенаправленного и комплексного воздействия на систему в целом:

системного подхода, заключающегося в признании взаимосвязей и взаимозависимости элементов, подсистем и всей экономической системы субъекта Федерации с внешней средой, в том числе с обществом в целом, что дает возможность рассматривать взаимосвязи между данной экономической системой и обществом, а также взаимосвязи в административно-государственном управлении как единое целое;

ситуационного подхода, состоящего в выделении типичных ситуаций во внешней среде и объединении этих ситуаций в блоки на основе сходных стратегий и действий руководителей, что дает возможность использования методов управления, в большей степени соответствующих конкретной сложившейся ситуации;

процессного подхода, рассматривающего управление социально-экономической системой субъекта Федерации как процесс, как серию непрерывно взаимосвязанных действий, которые объединены связующими про-

10 цессами коммуникации, принятия решения и определяемых как управленческие функции;

менеджеристского подхода, делающего акцент на важности окружающей среды социально-экономической системы субъекта Федерации и стратегии высшего должностного лица субъекта Федерации, а также заимствующий методы, используемые в бизнес-управлении;

программно-целевого подхода, заключающегося в выработке и проведении органами управления социально-экономической системы субъекта Федерации взаимоувязанных программных мер, направленных на достижение целей, а также устранение, подавление и смягчение возникающих проблем.

1. Раскрыта сущность бюджетирования в управлении как мощного инструмента государственного воздействия на экономику и социальную сферу и как инструмента управления, способствующего реализации всех его функций: планирования операций, обеспечивающих достижение целей организации; прогнозирования; координации различных видов деятельности и отдельных подразделений; согласования интересов отдельных работников и групп в целом по организации; мотивирования руководителей всех рангов в достижении целей своих центров ответственности; контроля текущей деятельности и обеспечения плановой дисциплины; обучения кадров.
2. Обоснована необходимость применения программно-целевого бюджетирования в управлении социально-экономической системой субъекта Федерации, поскольку оно позволяет:

осуществлять планирование на перспективу;

предоставлять населению именно те общественные блага и услуги, в которых общество реально заинтересовано;

создать систему мониторинга и контроля эффективности использования бюджетных средств;

устанавливать ответственность органов и должностных лиц за конечный результат, не только в виде предоставление соответствующего объема услуг и работ, но и достижение определенных качественных показателей;

внедрить сбалансированную систему показателей эффективности управления социально-экономической системы субъекта Федерации;

повысить обоснованность решений о государственных расходах;

отчитываться о достигнутых результатах деятельности органов государственной власти, что даст возможность обществу реально оценивать эту деятельность;

повысить качество принимаемых управленческих решений за счет увеличения информационной базы, необходимой для их решения;

совершенствовать существующие целевые программы с целью повышения их эффективности, усиления ответственности исполнительных органов и должностных лиц за их реализацию.

4. Разработан организационно-экономический механизм программно-целевого бюджетирования в системе управления социально-экономической системой субъекта Федерации, базой которого является управленческая модель, основанная на применении следующих инструментов программно-целевого бюджетирования: сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности высшего органа исполнительной власти субъекта РФ; докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ; бюджетных целевых программ; перспективного финансового плана; реестра расходных обязательств.

Механизм программно-целевого бюджетирования обеспечивает:

управление социально-экономической системой субъекта Федерации в соответствии с бюджетными целевыми программами, среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах объемов бюджетных ресурсов, прогнозируемых на долгосрочную перспективу;

взаимосвязь органов государственной власти субъекта Российской Федерации для достижения общественно-значимого эффекта в управлении социально-экономической системой субъекта Федерации, измеряемого с помощью показателей социально-экономического развития субъекта РФ;

- планирование деятельности органов власти субъекта Российской Фе  
дерации, оценку ее результативности и контроль за деятельностью этих орга  
нов.

5. Предложены направления развития управления социально-экономической системой субъекта Федерации с применением механизма программно-целевого бюджетирования:

делегирование полномочий по распоряжению бюджетными расходами и обязанностей по их осуществлению на уровень руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ и профильных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ. Это позволит принимать решения о распределении выделенных бюджетных средств в соответствии с реальной необходимостью и целесообразностью, и, как следствие, повысить эффективность управления социально-экономической системой субъекта Федерации.

изменение в распределении полномочий и обязанностей по распоряжению бюджетными расходами в самих органах исполнительной власти субъектов РФ на основе активного участия профильных подразделений органов исполнительной власти в определении параметров бюджета. Сферой компетенции финансового подразделения органа исполнительной власти должны стать операции по подготовке к осуществлению платежей, а также вопросы согласования бюджета с финансовым органом субъекта РФ и органом исполнительной власти в сфере экономического развития.

перенос акцента с внешнего контроля за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ на внутренний контроль, осуществление которого должно быть возложено на соответствующее структурное подразделение, призванное оценивать эффективность работы органа исполнительной власти субъекта РФ, надежность организованной в нем системы защиты от злоупотреблений, уровень качества принимаемых управленческих решений, эффективность бюджетных расходов.

- создание системы мониторинга результатов деятельности органов ис  
полнительной власти субъектов РФ для успешной реализации программно-  
целевого бюджетирования и развития систем бюджетной информации на  
основе получения каждым иерархическим уровнем управления подготовленной  
и структурированной соответствующим способом информации, свидетельст  
вующей о степени достижения ожидаемых результатов.

По специальности 08.00.10 - .«Финансы, денежное обращение и кредит»:

1. На основе анализа зарубежного опыта применения программно-  
целевого бюджетирования предложены принципы реализации данного под  
хода в российской практике:

переход к программно-целевому бюджетированию представляет собой длительный по времени процесс с неизбежным совершенствованием методов финансового планирования;

при переходе к программно-целевому бюджетированию должны учитываться государственные, региональные и отраслевые особенности состояния экономики;

переход к программно-целевому бюджетированию требует определения последовательности проведения данной реформы, которая должна обеспечивать ее поступательный характер и дисциплину исполнения принятых бюджетов на основе внедрение программно-целевого подхода;

вопросы совершенствования государственного управления должны рассматриваться в едином комплексе с вопросами совершенствования бюджетного планирования;

2. Обосновано введение плана счетов бюджетного учета основанного  
на методе начислений, интегрированного с бюджетной классификацией и  
обеспечивающего учет затрат по функциям и программам. Метод начисле  
ний позволяет оценивать результат исполнения программ, а также сопостав  
лять себестоимость оказываемых государством услуг и затраты на их приоб  
ретение на рынке. Данный метод требует учета расходов на момент возник  
новения расходных обязательств, даже если платежи по ним не были произ-

14 ведены. Учет по методу начислений способствует повышению прозрачности операций сектора государственного управления и предоставлению информации о финансовых последствиях принимаемых решений в налогово-бюджетной сфере.

3. Предложен реестр полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации *-*участников бюджетного процесса по реализации программно-целевого бюджетирования. Данный реестр охватывает полномочия следующих органов: высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации; финансовый орган субъекта Российской Федерации; орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере экономического развития; орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий взаимодействие с муниципальными образованиями; органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется потребностью теоретико-методологической основы управления социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования. Положения и выводы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при подготовке государственных служащих, прежде всего, в содержательной разработке курсов «Государственное управление», «Государственное и муниципальное управление», «Государственные и муниципальные финансы», «Региональная экономика», «Региональная экономика и управление».

Разработанные в ходе исследования теоретические положения и практические рекомендации могут быть использованы в субъектах Российской Федерации для реализации мер по повышению результативности расходов бюджетов, по осуществлению управления на основе результативных принципов и внедрению методов программно-целевого бюджетирования на субфедеральном уровне.

Апробация исследования. Результаты исследования прошли апробацию в выступлениях на научно-практических конференциях «Развитие партнерских отношений государства, гражданского общества, бизнеса» (2006 г.); «Потенциал развития России в 21 веке» (2006 г.); «Оптимизация механизмов государственного и муниципального управления в условиях глобализации» (2006 г.); «Государственная служба; от качества подготовки к качеству управления» (2006 г.); «Качество государственного и муниципального управления как фактор конкурентоспособности российских регионов» (2007 г.), в ходе чтения лекций по курсу «Государственное и муниципальное управление», «Правовые и организационные основы регионального управления», «Местное самоуправление», на конференциях, совещаниях и семинарах в рамках гранта «Проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих в Саратовской области», проведенного в 2003-2004 гг., межрегионального проекта «Внедрение элементов управления по результатам на региональном уровне» в 2006-2007 гг. Наиболее важные положения диссертации изложены в публикациях автора.

Структура и содержание диссертации определены задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав (в каждой главе по три параграфа), заключения, списка литературы и приложений.

## Основные методологические подходы к управлению социально-экономической системой субъекта Федерации

В настоящее время в системе государственного управления особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов государственной власти, с качеством оказываемых государством услуг в контексте развития гражданского общества и укрепления правового государства. Реформы, направленные на упорядочение государственных функций, требуют изменения характера функционирования органов государственной власти. Реструктуризация социально-экономической сферы невозможна без повышения качества управления социально-экономическими системами и все большая и большая роль в этом процессе отводится субъектам Федерации. Переосмысление методологических основ в первую очередь связано с развитием новых идей управления социально-экономическими системами, «нового государственного менеджмента», программно-целевого бюджетирования. Однако решение вопроса управления социально-экономической системой в значительной степени предопределяется тем, что следует понимать под системой.

В настоящее время существует большое количество определений «система». Например, по Л. фон Берталанфи, система - комплекс элементов, находящихся во взаимодействии. В соответствии с понятием Р. Акоффа система представляет собой любую сущность, которая состоит из взаимосвязанных частей1.

Под системой в литературе понимается «нечто такое, что может изменяться с течением времени», «любая совокупность переменных..., свойственных реальной машине» , «множество элементов с отношениями между ними и между их атрибутами»3, «совокупность элементов, организованных таким образом, что изменение, исключение или введение нового элемента закономерно отражаются на остальных элементах, «взаимосвязь самых различных элементов», «все, состоящее из связанных друг с другом частей»4, «отображение входов и состояний объекта в выходах объекта»5 и др.

Система (греч. - «составленное из частей», «соединение», от «соединяю, составляю») - объективное единство закономерно связанных друг с другом предметов, явлений, а также знаний о природе и обществе .

Думается, что из приведенных определений можно выделить общие моменты, присущие понятию «система» и позволяющие рассматривать ее как целенаправленный комплекс взаимосвязанных элементов любой природы и отношений между ними. Обязательное существование целей определяет общие для всех элементов целенаправленные правила взаимосвязей, обуславливающие целенаправленность системы в целом.

Как и всякое фундаментальное понятие, этот термин лучше всего конкретизируется в процессе рассмотрения основных свойств системы:7

1. Система есть, прежде всего, совокупность элементов. При определенных условиях элементы могут рассматриваться как системы.

2. Наличие существенных связей между элементами и (или) их свойствами, превосходящих по мощности (силе) связи этих элементов с элементами, не входящими в данную систему. Под существенными связями понимаются такие, которые закономерно, с необходимостью определяют интегра тивные свойства системы. Указанное свойство отличает систему от простого конгломерата и выделяет ее из окружающей среды в виде целостного объекта.

3. Наличие определенной организации, что проявляется в снижении термодинамической энтропии (Степени неопределенности) системы по сравнению с энтропией системоформирующих факторов, определяющих возможность создания системы. К этим факторам относят число элементов системы, число существенных связей, которыми может обладать элемент, число квантов пространства и времени.

4. Существование интегративных свойств, то есть присущих системе в целом, но не свойственных ни одному из ее элементов в отдельности. Их наличие показывает, что свойства системы хотя и зависят от свойств элементов, но не определяются ими полностью. Вывод: система не сводится к простой совокупности элементов, и, расчленяя систему на отдельные части, нельзя познать все свойства системы в целом.

## Сущность и функциональное содержание бюджетирования в управлении

В числе наиболее мощных инструментов государственного воздействия на экономику и социальную сферу следует назвать управление на бюджетной основе, называемое бюджетным регулированием.

Бюджеты разных уровней образуют основу функции предварительного контроля в системе государственного управления экономикой, поскольку разработка и использование бюджетов является определяющей формой государственного финансового планировании, наполненного количественным содержанием.

Таким образом, государственное бюджетирование как основное проявление финансового планирования представляет собой процесс формирования и использования бюджета в целях финансирования обширного круга общественных благ, государственных программ47.

Произошедшие в последние годы изменения в отечественной экономике вызывают необходимость дополнять бюджетированием стратегически ориентированные программы развития. Представляя собой, специфический подход к организации управления хозяйственной деятельностью, оно обеспечивает становление комплексных планов на основе своевременной и достоверной информации о состоянии разработки и внедрения бюджетных систем планирования и отчетности .

Бюджетирование, являясь элементом системы экономического управления, способствует оптимизации финансовых потоков и ресурсов экономической системы, поскольку является связующим звеном между стратегическим и оперативным управлением всеми хозяйственными операциями, направлено на координацию экономических процессов социально-экономической системы и, как следствие, на повышение ее конкурентоспособности.

В современной экономической и управленческой науке пока нет единства в понимании сущности бюджетирования. Некоторые теоретики рассматривают его как метод, связанный с отчетностью, завершающий эволюцию «общая бухгалтерия, аналитическая бухгалтерия, предвидение и аналитический контроль».

Для других он представляется техническим методом, использующим отчетность, но служащим для осуществления общей политики. Некоторые авторы относят бюджетирование строго к финансовому управлению, говоря что: «бюджетирование - это часть финансового менеджмента». Иные утверждают, что бюджетирование реализует все функции управления, то есть является универсальным инструментом управления. Третьи, заостряя внимание на прогнозировании, считают его главным в бюджетировании.

Термин «бюджетирование» (budgeting) имеет множество различных трактовок. Бюджетирование толкуется как особый инструмент управления, сущность которого можно определить как интегрированную систему составления бюджетов, текущего контроля за исполнением принятых бюджетов, учета отклонений фактических показателей от бюджетных и анализа причин существенных отклонений49.

Бюджетирование можно определить как процесс составления и принятия бюджетов, с одной стороны, а с другой как управленческую технологию, предназначенную для выработки и повышения финансовой обоснованности принимаемых управленческих решений50.

В мировой практике бюджетирование - это элемент менеджмента, ориентированный на управление организацией (в денежных показателях), представляющий собой методологию планирования, учета и контроля денежных средств и финансовых результатов. Таким образом, по отношению к нему казначейская функция является вторичной51.

В Российской Федерации под бюджетированием часто понимают так называемое казначейское бюджетирование, то есть регламент управления денежными1 средствами, используемыми в операционной (основной) деятельности коммерческой организации.

## Сущность и функциональное содержание бюджетирования в управлении

Существующая в настоящее время в России система планирования бюджетных расходов в целом основана на показателях нормативных издержек, связанных с оказанием услуг бюджетными учреждениями, и не учитывает результат от выполнения финансируемых работ. Определенные преимущества нормативного подхода - в простоте расчетов и проверки, единообразном распределении бюджетных средств и т.д. Однако у этого метода есть недостатки, что диктует переход к более эффективным методам бюджетного планирования1.

Наибольшей критике подвергаются следующие вопросы:

- нормативное регулирование ведет к нерациональным стимулам наращивания издержек, поскольку при экономии денежных средств в текущем году министерству непременно сократят бюджетные расходы на будущий год;

- при таком планировании отсутствуют стимулы к результативной деятельности, поскольку результативность не учитывается напрямую при распределении бюджетных средств2;

- из-за принципа наличного расчета значение финансовой информации сокращается, а система государственного финансирования не соответствует лучшей практике в частном секторе;

- вследствие того, что бюджет составляется строго на двенадцать месяцев, невозможно осуществлять долгосрочное планирование, и в результате возникает желание потратить все средства к концу финансового года3;

- ответственность за принятие финансовых решений концентрируется на самых верхних уровнях управления, перегруженных в информационном плане и, зачастую, неспособных адекватно воспринимать поступающую информацию4.

С точки зрения автора диссертации, внедрение программно-целевого подхода в бюджетном планировании - достаточно длительный процесс, требующий изменений, прежде всего, в механизме управления государственным сектором экономики, а также в механизмах бюджетного финансирования. В этом смысле для российского менеджмента интересен и полезен опыт зарубежных стран, реализующих программы совершенствования практики бюджетного планирования.

В последние десятилетия во многих странах ведется активная работа по повышению социальной и экономической эффективности государственного управления путем внедрения принципов программно-целевого бюджетирования. Системы, используемые в разных странах, преследуют общую цель повышения эффективности управления государственным сектором, однако, как показывает мировой опыт, единой методики и терминологии при этом не существует.5 Между тем самой концепции программно-целевого бюджетирования уже около 60 лет. Инициатором таких реформ и одним из самых активных участников стала Новая Зеландия, в которой масштабные реформы государственного сектора начались с середины 80-х годов прошлого века.

Основной целью реформ являлось внедрение в деятельность государства инструментов и стимулов, аналогичных рыночным. Правительство пересмотрело принципы управления ключевыми министерствами, перейдя на контрактные взаимоотношения по заданным результатам и предоставив министерствам возможность свободно выбирать те ресурсы, которые необходимы для их достижения6.

Программно-целевое бюджетирование занимает важное место в широкомасштабных реформах государственного сектора, нашедших отражение в Законе о государственном секторе 1988 года и Законе о государственных финансах 1989 года7.

В центре концепции лежит понятие непосредственных результатов. Они представляют собой краткие официальные заявки на предоставление услуг (непосредственных результатов), которые правительство намерено приобрести у государственных и других организаций. С 1992 года все бюджетное финансирование предоставляется в соответствии с целевыми показателями непосредственных результатов в рамках планов непосредственных результатов (соглашений о приобретении товаров и услуг) в отличие от программного и ресурсного финансирования, применявшегося ранее. Идея состояла в том, чтобы рассчитывать стоимость государственных услуг так же, как это делается в частном секторе, чтобы иметь возможность сравнивать соотношение цены и качества у разных продавцов и проводить сопоставление с рынком8.