

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Иркутский государственный университет»
Институт социальных наук

Ю.В. Заварзина

ХРЕСТОМАТИЯ

по дисциплине

Анализ экономического состояния бюджетного
сектора

Иркутск 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Ахтариева Л. Г., К вопросу о развитии государственного управления на федеральном и региональном уровнях.....	3
Бражник М.В., Эволюция теории и практики стратегического менеджмента (конец XIX — первое десятилетие XXI века).....	16
Никулина С.Н., Анализ исполнения операционного бюджета в сельскохозяйственном производственном кооперативе.....	29
Егорова Т.А., Организационно-методические подходы к формированию доходной части федерального бюджета.....	35
Дикарева В. А., Научно-технические и организационно-управленческие инновации – важнейший фактор ускорения социально-экономического развития реального сектора экономики.....	43
Рудаков М. Н., Шегельман И. Р., Некоторые аспекты тактики регионального бюджетного менеджмента.....	50
Шишкин О. В., Финансовые инновации и инновационное взаимодействие в региональном бюджетном процессе (на примере Республики Татарстан)	56

Заглавие статьи	К вопросу о развитии государственного управления на федеральном и региональном уровнях
Автор (ы)	Ахтариева Л. Г.

Источник	Проблемы современной экономики, N 4 (28), 2019 www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2307
----------	--

В статье рассматриваются пути, методы и возможности государственного управления на федеральном и региональном уровнях. Предлагается активизировать административные реформы, использовать новые инструменты стимулирования и содействия, развивать методы частно-государственного партнерства, внедрять программно-целевое бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат. Приводится перечень организационно-управленческих мер для повышения эффективности регионального управления на примере Республики Башкортостан

Ключевые слова: государственное управление, региональное развитие, многополярное развитие, административная реформа, бюджетирование, качество государственных услуг

Стабильное развитие России в целом возможно только тогда, когда будет обеспечено устойчивое развитие ее регионов. Это предполагает формирование эффективной пространственной структуры экономики страны при соблюдении баланса интересов всех субъектов РФ. Ведущим принципом федеральной политики регионального развития сегодня признается принцип поляризованного развития, предполагающий специальную фокусировку административно-управленческих, человеческих, финансовых и других ресурсов в «опорных регионах», которые должны стать «полюсами», «локомотивами» роста с последующим распространением инновационной активности в другие регионы. Однако реализация данного принципа вкупе с рядом других (преференции за реформы, синхронизации действий, дифференцированности государственной политики, субсидиарности), предлагаемых Министерством регионального развития РФ *, может нарушить и без того перекошенный баланс интересов регионов, особенно на первых этапах реализации новой концепции, что требует выработки определенных компенсационных и регулирующих мер, превентивно влияющих на возможные всплески напряжения в регионах.

В обозначенной концепции предполагается, что именно совокупность нескольких регионов — «локомотивов роста» — должна составить новую каркасную структуру пространственной организации России. Данная структура при этом может быть образована не только субъектами Федерации, но и городами и городскими агломерациями, связанными общностью хозяйственной и социальной жизни, имеющими общую систему транспортных коммуникаций. Предусматривается, что новая каркасная структура пространственной организации страны должна: а) обеспечить наиболее эффективную с точки зрения капитализации страны интеграцию в

глобальный рынок, сосредотачивая на своей территории центры управления потоками товаров, финансов, информации и людей, центры разработки и обращения инноваций; б) за счет формирования нескольких официально закрепленных «локомотивов роста» способствовать ускоренному социально-экономическому развитию регионов, размещая в них заказы для своих предприятий, передавая выполнение отдельных производственных функций на аутсорсинг; в) обеспечить инфраструктурную, производственно-технологическую и социально-культурную связанность страны, открывающую доступ территорий и их населения к источникам социально-экономического роста; г) реализовать в стране пилотные проекты социально-экономического развития*.

В настоящее время примечательная проблема состоит в том, что почти все регионы мыслят себя «локомотивами», и во многих случаях небезосновательно, поскольку имеют и преумножают свой потенциал. К тому же ряд действительно мощных регионов, каждый из которых способен стать опорным для слабых регионов, являются соседями (например, Республики Татарстан и Башкортостан, Самарская, Челябинская, Свердловская области, Пермский край). В то же время слабые регионы расположены в отдалении, что налагает известные ограничения на создание истинных «полюсов роста». Таким образом, активно обсуждаемая концепция регионального развития небесспорна и нуждается в доработке и даже в переработке.

О принятии государственной региональной политики. Автору представляется, что государственная региональная политика должна быть ориентирована на повышение сбалансированности пространственного развития национальной экономики путем выявления и раскрытия достоинств и преимуществ каждого региона, формирования и содействия укреплению новых центров (зон) динамичного экономического роста, причем на всей территории России. В такой постановке речь идет о многополярном развитии территории страны и создании эффективных региональных и межрегиональных зон инновационно ориентированного опережающего социально-экономического прогресса.

В настоящее время в целях формирования эффективного пространственного развития России буквально неотложно нужна соответствующая правовая база, в частности Федеральный закон «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». Следует подчеркнуть, что действующее общероссийское законодательство отличается отсутствием таких основ. До сих пор не получили своего отражения задачи и принципы государственного регулирования регионального развития, полномочия органов государственной власти в указанной сфере, средства, механизмы и области государственного регулирования, а также другие ключевые элементы.

В существующем отраслевом законодательстве, имеющем то или иное отношение к региональному развитию и пространственной организации (градостроительном, земельном, землеустроительном, водном, лесном, об

охране окружающей среды и т. д.) государственное регулирование исходит из специфических отраслевых принципов, целей и задач, которые не могут стать основой целенаправленного, комплексного и эффективного государственного управления развитием регионов.

Исходя из того, что основы государственного регулирования пространственного развития (принципы, особая цель, мониторинг развития, прогнозирование и планирование, экспертиза документации, механизм реализации регионального развития и т. д.) не определены ни в одном из действующих законов, они должны войти в предмет регулирования специального федерального закона, который должен установить в качестве приоритетных следующие направления регионального развития:

- формирование модели федерального устройства, отвечающей современным социально-экономическим и политическим реалиям, историческому опыту России и направленной на укрепление целостности государства;

- инновационно ориентированное внутрирегиональное развитие;
- раскрытие конкурентных преимуществ каждого региона и городских агломераций;

- стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом для создания новых центров социально-экономического прогресса;

- эффективное построение межрегиональных инфраструктурных систем (энергетики, транспорта, связи, информатизации и др.);

- поддержку внешнеэкономической деятельности российских регионов;

- национально-культурное развитие народов России;

- развитие культурного сотрудничества и гуманитарных связей на региональном уровне; и др.

Обозначенным новым федеральным законом должны быть определены следующие основополагающие установки: а) цели, задачи регионального развития и государственной региональной политики; б) принципы осуществления государственного управления региональным развитием; в) методы, формы и механизмы реализации региональной политики; г) основы типологии регионов, критерии выделения типов регионов; д) полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного регулирования регионального развития; е) порядок взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного регулирования регионального развития, координации деятельности органов власти; ж) порядок организации мониторинга и прогнозирования регионального развития, а также оценки эффективности регионального развития; з) основные принципы международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности в целях регионального развития (в том

числе приграничном и трансграничном сотрудничестве); и) механизмы государственного регулирования регионального развития *.

Неотложное принятие такого закона создаст необходимое законодательное обеспечение современного регионального развития.

В последние годы в России предметом дискуссий ученых, политиков, общественных деятелей вновь стала проблема ускоренного экономического роста. Однако остро поставленный в 2003 г. вопрос удвоения ВВП постепенно перестал быть центральным, поскольку пришло осознание того, что цифры роста сами по себе не обеспечивают истинного роста и развития. Очевидно, что экономический рост без структурных реформ легко достижим путем государственного администрирования, но он не делает страну богаче, экономику эффективнее, а народ — обеспеченнее благами.

Сегодня нам не хватает долгосрочной стратегии развития экономики *. «В этой стратегии на первом месте должен стоять человеческий фактор, человек во всем богатстве его проявлений, от заработной платы до собственного жилья. То есть мы должны говорить не о росте ВВП, а о качестве роста. А качество роста предполагает увеличение доходов населения, их дифференциацию, жилищное строительство, экологическую составляющую, весь комплекс жизнедеятельности человека» *.

Экономический рост — категория чрезвычайно сложная. Следует понимать, что экономический рост является результирующим показателем по отношению ко многим хозяйственным, организационно-управленческим, социальным, политическим факторам. «Было бы неверно искать пути решения задачи удвоения только в экономической сфере. Более того, можно утверждать, что в настоящее время мы живем в условиях «падающей производительности» экономических факторов роста. На передний план выдвигаются политические и правовые факторы, т.е. качество государственного управления, эффективность судебной и правоохранительной систем, способность государства обеспечить использование действующего законодательства»

Важно укрепить в обществе понимание того, что высокие темпы роста должны сопровождаться заметным повышением качества жизни людей. При этом приоритетными должны стать задачи определения структурных сдвигов и механизмов социально-экономического развития.

В числе основных проблем современного этапа экономического роста в нашей стране ряд научных работников называют следующие:

- низкую эффективность государственного управления;
- отсутствие условий и стимулов для развития человеческого капитала;
- низкий уровень конкуренции и высокую долю нерыночного сектора;
- неравномерное осуществление реформ на субфедеральном уровне;
- низкий уровень интеграции российской экономики в международные экономические отношения;
- слабую диверсификацию, создающую высокую зависимость от мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары;

— инфраструктурные ограничения роста.

Вполне соглашаясь с обозначенным перечнем сохраняющихся проблем, следует отметить, что на первое место должна быть поставлена низкая эффективность государственного управления, которая является тормозом решения большинства других проблем и задач.

Эксперты Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) отмечают, что российская политика во все большей мере ориентируется не на рыночные реформы, а на более прочный захват государством командных высот в экономике. Однако они считают, что российское правительство в настоящее время не способно принимать оперативные и при этом правильные решения — из-за заорганизованности, борьбы интересов и очевидного непрофессионализма. По их мнению, «...противоречия и проволочки <...> влияют на процессы принятия решений правительством применительно к большей части направлений его политики» *. Все это в значительной мере можно отнести и ко многим региональным администрациям.

Член-корреспондент РАН С.Ю. Глазьев отмечает «разложение системы государственного управления вследствие безответственности высших государственных чиновников и основных звеньев исполнительной власти, возникшей с разрушением системы законодательного и общественного контроля над их деятельностью, как результат — коррумпированность государственного аппарата и крайне низкая эффективность всей системы государственного управления». Академик Л. Абалкин с горечью констатирует: «Экономика криминализирована. Об этом явлении говорят все, от президента страны до уборщицы. Причин живучести этой гидры много, но одна из основных — это рост чиновничьего сословия. А поскольку законы у нас сплошь и рядом не прямого действия, то чиновник присвоил себе государственные функции».

Однако это не последний порок отечественной государственной системы. «Лоббирование — распространенное в мире явление. Но в России оно гипертрофировано, поскольку сейчас, как и в советский период, политика продолжает довлеть над экономикой. Система институтов, так и не выйдя из советской институциональной «шинели», строится по формуле: политическое решение — его кодификация законодательством — управление экономикой».

Неэффективность, политизированность, коррумпированность и некомпетентность государственного управления ложатся тяжелым бременем на различные структуры общества, на предпринимательство, коммерческие предприятия, ограничивают развитие бизнеса, сковывают деловую активность и требуемые преобразования.

Группа ученых подчеркивают, что экономическое развитие сегодня сдерживается недоверием бизнеса и общества к государству, его способностям гарантировать права собственности и устанавливать стабильные, предсказуемые правила рыночного поведения. «Отношения

государства и общества не прозрачны и обременены массой административных барьеров. Органы государственной власти и местного самоуправления не ориентированы на потребности экономики и общества. Административные процедуры определены не четко, что позволяет чиновникам принимать решения на их усмотрение». Это особенно наглядно проявляется на региональном уровне.

Низкая эффективность государственного управления признается даже в правительственной Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2018–2014 годы).

Осуществляемые сегодня частичные реформы системы государственного управления нельзя назвать согласованными ни концептуально, ни с точки зрения практического воплощения. «На уровне субъектов Федерации эта несогласованность означает, с одной стороны, отсутствие явных ориентиров и моделей их реализации, с другой — возможность претворения в жизнь «собственной» идеологии на базе слабо связанных элементов и механизмов, которые формируются на федеральном уровне». Очевидно, что данная ситуация не способствует целостности и сбалансированности государственного управления.

В связи со сложившимся и слабо меняющимся положением в системе государственного управления неудивительно, что экономические преобразования в регионах, прежде всего структурные, застопорились. Проводимая же правительством страны административная реформа носит фрагментарный характер, а в отдельных регионах игнорируется и, можно сказать, не начиналась.

Таким образом, не вызывает сомнения, что к данному времени остро назрела необходимость масштабной реформы государственного управления, причем не только на федеральном, но и на региональном уровне. Для этого требуется укрепить верховенство закона, предоставить больше прав гражданам в отношении борьбы с бюрократией, принять четкие и понятные стандарты государственных функций и услуг, сократить вмешательство чиновников в бизнес-деятельность, повысить профессионализм государственного управления.

О проблемах государственного управления на региональном уровне. Достижение целей регионального развития, обеспечение гармоничного взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований при реализации стратегий и программ социально-экономического развития территорий предполагает в качестве обязательного условия значительное улучшение качества государственного управления на всех уровнях и повышение эффективности использования общественных финансов на региональном уровне. При этом приоритетными становятся: активизация административной реформы; новые инструменты стимулирования и содействия; развитие методов частно-государственного партнерства; внедрение программно-целевого бюджетирования; бюджетирование, ориентированное на результат.

Основными целями активизации административной реформы на среднесрочный период признаны следующие: улучшение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; сокращение избыточного госрегулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей потребуется реализация ряда актуальных задач, в том числе:

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и региональных сообществ, а также повышение прозрачности деятельности региональных органов управления;

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в этих органах управления;

- внедрение эффективных способов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы в рамках совершенствования системы государственной службы в целом;

- оптимизация системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в регионах.

Качество государственных услуг определяется тем, насколько полно удовлетворены ожидания потребителей (граждан и предпринимателей) в соответствии с установленными регламентированными требованиями, стандартами и условиями предоставления конкретных услуг. При этом административный регламент детально определяет порядок предоставления государственных услуг, а стандарт — сущность, параметры, характеристики оказываемой услуги.

Стандартизация государственных услуг призвана упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, внедрить объективные процедуры контроля и оценки их деятельности. В этих целях необходимо сформировать исчерпывающие реестры государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и региональными органами управления в связи с исполнением ими своих полномочий, реализацией прав, интересов и обязанностей граждан и организаций. Следует также принять нормативные правовые акты, устанавливающие стандарты в виде нормативных требований к качеству, срокам и порядку предоставления государственных услуг.

Задача повышения эффективности работы федеральных структур и региональных органов управления, предоставления ими государственных услуг, межведомственных взаимодействий и внутренней организации должна решаться не только на основе внедрения административных регламентов,

предусматривающих требования к порядку, процедурам и административно-управленческим процессам, обеспечивающим исполнение их полномочий. Пришло время разработки и создания эффективных способов и методов досудебного обжалования действий и решений государственных органов и должностных лиц.

Дальнейшее упорядочение функций федеральных и региональных органов управления должно обеспечивать совершенствование системы контроля и надзора, лицензирования, аккредитации, регистрации, проведения государственных экспертиз и выдачи разнообразных разрешений и согласований, внедрение методов аутсорсинга административно-управленческих процессов, а также повышение эффективности системы закупок для государственных нужд.

Требуется развитие кадрового потенциала государственной гражданской службы для обеспечения ее функционирования как единой эффективной, мобильной и прозрачной системы государственного управления на федеральном и региональном уровнях. Необходимо повсеместное внедрение современных методов учета и оценки деятельности государственных служащих, способствующих формированию высокопрофессионального кадрового состава на конкурсной основе, а также применение эффективных вариантов продвижения и ротации кадров, обеспечивающих условия труда и вознаграждение персонала в соответствии с выполняемой деятельностью. Все отмеченное будет направлено на повышение качества государственного управления как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Пути повышения эффективности государственного управления регионами. Качество государственного управления — эта системная характеристика деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц всех уровней и рангов. Оно оценивается по общественной значимости целей и планируемых результатов с точки зрения полноты и эффективности их достижения в заданных ресурсных, временных, масштабных и иных параметрах.

В последние годы в практике регионального управления часто стало использоваться словосочетание «управление, ориентированное на результат», что подразумевает установление жесткой связи между целями регионального управления, (качественное и количественное выражение и достижение которых представляет собой результат), функциями и структурой подразделений органов исполнительной власти, обязательствами и вознаграждением должностных лиц. Иначе говоря, управление, ориентированное на результат — это выстраивание для каждого органа исполнительной власти региона логической цепи: «цели — полномочия — функции — результаты» с четким структурированием последних, которые должны быть соотнесены с конкретным подразделением и должностным лицом. Данный подход направлен на повышение эффективности деятельности органов регионального управления.

В рамках общей системы мер по повышению эффективности

государственного управления значительную роль должна сыграть концепция «бюджетирования, ориентированного на результат» (общепринятое сокращенное наименование — «БОР»), представляющая собой новый подход к управлению общественными финансами. Суть БОР как стержня реформы бюджетного процесса состоит в распределении бюджетных ресурсов с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов предоставления бюджетных услуг в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Переход регионов от существующей системы управления затратами к новой модели управления результатами является непростым этапом в развитии территориальной финансовой системы и бюджетного процесса. При этом скорость такого перехода зависит от готовности региональных органов управления к полному и масштабному пересмотру порядка управления бюджетным процессом. Переход к БОР предполагает детализацию тактических задач и целевых показателей для всех структурных подразделений системы регионального управления: от конкретных органов — главных распорядителей бюджетных средств до самого нижнего уровня бюджетной системы — получателей бюджетных средств.

Ключевым элементом новой модели управления бюджетным процессом, ориентированным на результат, становится бюджетная услуга, предопределяющая формирование системы планирования, управленческого учета и оценки качества и эффективности оказания бюджетных услуг. Перечень бюджетных услуг является основным документом, применяемым главными распорядителями бюджетных средств для оценки расходных обязательств, планирования направлений расходов бюджета и учета степени достижения целей, поставленных перед органами регионального управления. Такой перечень должен составляться на основе определения важности каждой бюджетной услуги для населения. Его формирование позволяет внедрить новые принципы учета затрат в разрезе бюджетных услуг и результатов их оказания, обеспечить прозрачность и обоснованность расходования бюджетных средств.

Между тем практическое применение основополагающих положений БОР на региональном уровне выявляет ряд недостатков, отмечаемых специалистами. Во-первых, порождается множество показателей эффективности оказания бюджетных услуг. Так, разработанная в Пермском крае методика содержит более 200 показателей непосредственного эффекта и свыше 90 показателей конечного эффекта. Во-вторых, доминирующий принцип «бюджетирования» отсекает спектр других возможных инструментов государственного управления. В-третьих, БОР не устраняет существующего несоответствия, при котором многие субъекты (в частности, в системе образования) одновременно являются и заказчиками, и исполнителями, и контролирующими органами бюджетных услуг *.

Отмеченное обуславливает необходимость совершенствования рассматриваемой системы бюджетирования, ориентированного на результат.

Далее нужно обозначить еще один вопрос, связанный с оценкой качества бюджетных услуг, требующий доработки и конкретизации на федеральном и региональном уровнях. Непременным требованием при оценке достижения бюджетными учреждениями намеченных результатов является соблюдение стандартов качества предоставляемых бюджетных услуг. В настоящее время эти стандарты по некоторым отраслям определяются федеральными нормативными правовыми актами и ведомственными специальными документами. Это неблагоприятно сказывается, с одной стороны, на населении, поскольку конечный потребитель бюджетных услуг не может проверить уровень предоставления услуги, а с другой — на расходной части бюджета, поскольку отсутствует точная методика определения расходов на предоставление бюджетных услуг*.

Поэтому в данное время на региональном уровне следует сформулировать и зафиксировать основные унифицированные требования к конечным результатам оказания бюджетных услуг и установить параметры их качества, причем действующие вне зависимости от принадлежности учреждения и ведомства, в рамках которого эти услуги предоставляются. Разумеется, что такого рода документы будут иметь различные уровни государственной важности и применения в соответствии с действующим законодательством.

Наряду с внедрением системы бюджетирования, ориентированного на результат, в практике регионального управления следует использовать и другие организационно-экономические инструменты, ориентированные на повышение качества управленческой деятельности.

Важнейшим условием повышения качества управления на региональном уровне с учетом практических реалий является кардинальное обновление деятельности региональных органов управления в соответствии с современными требованиями. Оно включает следующие направления: оптимизацию управленческих структур; ликвидацию дублирования функций; реализацию мероприятий административной реформы; конкурсный набор и отбор руководителей и специалистов; разработку и использование критериев оценки выполняемой работы; повышение уровня знаний сотрудников во всех звеньях управленческой пирамиды; развитие и стимулирование творчества и деловых качеств персонала; обеспечение научной обоснованности принимаемых решений (отказ от волюнтаристических решений); внедрение прогрессивных методов прогнозирования, планирования, моделирования регионального развития; создание системы управления по контрольным показателям и результатам; установление персональной ощутимой ответственности за принятие безграмотных решений.

Переход к управлению по контрольным показателям и результатам в региональных администрациях позволит обеспечить, в частности, следующее: концентрацию усилий органов управления на реализации

стратегических планов и выполнение приоритетных задач; обоснованное распределение ресурсов и ответственности между различными органами управления, структурами, подразделениями, сотрудниками; создание эффективной мотивации в достижении конкретных целей; формирование «багажа» сведений и показателей, характеризующих деятельность структурных звеньев и персонала для оценки и аттестации. В конечном счете, такой подход будет способствовать повышению качества регионального управления и, тем самым, более результативной реализации стратегии развития региона.

Первый важный шаг в определении качества государственного управления на региональном уровне сделан посредством Указа Президента РФ от 28 июня 2013 года ¹ 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» *, которым утвержден перечень, включающий 43 показателя. Однако анализ этого перечня показывает, что в нем явно недостаточно показателей, характеризующих экономическое состояние региона, и одновременно присутствует ряд неудачных показателей. К примеру, такие показатели, как «удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен от числа выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене» или «удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом», и ряд других, могут быть легко фальсифицированы, что вызовет искажение истинного положения дел в угоду интересам региональных властей.

Вместе с тем целесообразно, наряду с показателем «объем валового регионального продукта», ввести следующие важные для оценки состояния экономики показатели: «изменение структуры валового регионального продукта»; «доля инновационной продукции в общем объеме произведенной (реализованной продукции)»; «состояние сети объектов транспортной, инженерно-технической, энергетической, научной, социальной, рыночной инфраструктурных систем»; «рост объемов и расширение ассортимента услуг, как для населения, так и для хозяйственных субъектов (бизнеса)», «рост объемов производства товаров народного потребления», «изменение объемов и структуры вывоза и ввоза (экспорта и импорта) товаров и услуг», а также показатели, характеризующие изменение деловой активности жителей региона. И, наконец, целесообразно определить основные составляющие и установить в качестве главного критерия интегральный показатель «качество жизни населения региона», изменение которого во многом зависит от качества государственного управления на региональном уровне. Поэтому необходимо срочно доработать этот перечень показателей.

Одновременно в регионах имеет смысл, не дожидаясь требуемого результата начатого федеральным центром совершенствования, разработать и применять свои системы индикаторов оценки деятельности органов управления, что, несомненно, повысит эффективность их функционирования.

С практических позиций и на основе проводимых научных исследований

для повышения эффективности управления развитием Республики Башкортостан на современном этапе требуются следующие актуальные организационные меры:

1) слияние аппарата Президента РБ и аппарата правительства РБ с соответствующим преобразованием задач, функций, подразделений и сокращением персонала;

2) отказ от отраслевой схемы управления и переход к межотраслевой системе регулирования деятельности с реорганизацией ряда министерств и ведомств;

3) перераспределение задач, функций и полномочий между заместителями премьер-министра республики;

4) восстановление роли и статуса экономических служб в муниципальных образованиях;

5) построение системы стратегического управления с отделением стратегического блока от текущих оперативных функций и наделением его необходимыми ресурсами и полномочиями;

6) внедрение системы учета и оценки результатов деятельности всех подразделений аппарата правительства и республиканских структур по утвержденным критериям и индикаторам на основе компьютерных технологий;

7) привлечение общественности (в том числе научного сообщества и предпринимательских кругов) к объективной многокритериальной оценке деятельности правительства и вклада существующих органов управления в развитие республики.

Системная реализация названных организационно-управленческих действий будет способствовать более успешному управлению развитием республики и росту ее конкурентоспособности в масштабе страны.

Еще одна проблема, вызывающая беспокойство, — это проблема несогласованности ряда решений федеральных властей и региональных органов управления, которая вопреки заверениям центра, не только сохраняется, но в последнее время даже чаще проявляется. Это касается неожиданных (хотя и необходимых) обещаний повышения заработной платы работникам бюджетной сферы с переложением реализации этих решений, не подкрепленных соответствующими финансовыми ресурсами, на регионы. К этому можно добавить нестыковки в выполнении федеральных целевых программ с участием регионов, разночтения и упущения в реализации национальных проектов и другие неувязки.

Одним из путей преодоления имеющих место перекосов может стать новый подход к совершенствованию организационных форм управления, заключающийся в модификации существующих федеральных и региональных органов управления на основе участия в них представителей другого уровня. Здесь имеется в виду, с одной стороны, включение в состав федеральных министерств полномочных представителей субъектов РФ (так называемых министров без портфеля), разумеется, из числа профессионалов,

делегированных региональными правительствами. Их задача — представлять интересы развития своего региона в федеральных министерствах и транслировать в регионы федеральные задачи, решения и мероприятия. С другой стороны, представляется целесообразным сформировать на региональном уровне при главе субъекта РФ совещательные органы с участием представителей федеральных структур — своеобразные расширенные правительства регионов. Такой модифицированный подход способствовал бы более адекватному восприятию федеральными органами управления и правительством страны в целом насущных интересов регионов. В свою очередь и регионам стали бы более понятны действия центральной власти.

В заключение следует отметить, что только взаимоувязанное совершенствование государственного управления на федеральном и региональном уровнях дает возможность обеспечить системный подход, способный повысить эффективность социально-экономических преобразований.

Заглавие статьи	Эволюция теории и практики стратегического менеджмента (конец XIX — первое десятилетие XXI века)
Автор (ы)	Бражник М. В.
Источник	Проблемы современной экономики, N 2 (30), 2015 http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2633

В статье освещаются вопросы возникновения, становления и развития стратегического менеджмента. Обозначены четыре этапа эволюции стратегического менеджмента. Каждый из этапов рассмотрен с точки зрения предпосылок его возникновения и характерных особенностей

Ключевые слова: менеджмент, эволюция, бюджетирование, планирование, контроль

В современной зарубежной и отечественной литературе, посвященной вопросам теории и практики управления, тема эволюции стратегического менеджмента рассматривается с различных позиций, все многообразие которых можно свести к трем основным направлениям.

В рамках первого направления, наиболее часто встречающегося в литературе, достаточно полно представлены вопросы эволюции стратегического менеджмента в период конца XIX — начала XXI веков, которые рассматриваются через призму хронологического и методологического подхода.

В рамках второго направления, представленного в зарубежной литературе [3, с. 58–59], во главу угла поставлен подход с акцентом внимания как на внутренних аспектах функционирования конкретной, так и на уровне экономики объекта управления более высокого порядка, то есть на отрасли в целом.

В рамках третьего направления, представленного в отечественной литературе в формате обзора трудов зарубежных специалистов, становление и развитие стратегического менеджмента рассматривается и анализируется с общих позиций [9, с. 27–28].

Первое и третье направления первоначально были представлены в трудах классиков зарубежной управленческой науки. Впоследствии эти направления получили развитие и в работах отечественных специалистов. Второе направление представлено исключительно в исследованиях зарубежных ученых.

В силу доступности информации, относящейся к первому направлению, целесообразно раскрыть именно это направление. Относительно второго и третьего направления ограничимся наиболее существенными моментами, позволяющими лишь в общих чертах понять природу возникновения и суть этих направлений.

Первое направление. Современные исследователи проблем стратегического управления, придерживающиеся хронологического, историко-методологического и этапно-временного подхода, отмечают, что появление приемов стратегического менеджмента и их использование на практике лучше всего понять в историческом контексте. Зарубежные классики менеджмента Д. Аакер [1, с. 27–32] и И. Ансофф [4, с. 34–42], наши соотечественники В.Д. Маркова и С.А. Кузнецова [14, с. 9–13], В.Н. Парахина, Л.С. Максименко и С.В. Панасенко [17, с. 13–17] отмечают, что

обычно выделяют четыре этапа или периода в развитии сменяющих друг друга систем внутрифирменного управления организацией. Каждая последующая система соответствует все более растущему уровню нестабильности (неопределенности) внешней среды [15, с. 11; 16, с. 11]. В развитии стратегического менеджмента, как самостоятельной области исследования и управленческой практики, можно выделить:

- первый этап — бюджетирование — охватывает период времени с 80-х годов XIX века до 50-х годов XX века;
- второй этап — долгосрочное планирование (его другое название — управление на основе экстраполяции [19, с. 5]) — относится к периоду 1950-х — 1960-х годов;
- третий этап — стратегическое планирование (его другое название — управление на основе предвидения изменений [5, с. 92; 23, с. 17]) — получил развитие на протяжении 1960-х — 1970-х годов;
- четвертый этап — стратегический менеджмент (его другие названия: стратегическое управление, стратегическое рыночное управление [1, с. 30] или управление на основе гибких экстренных решений [5, с. 92; 23, с. 18]) берет свое начало в 1970-е годы и с небольшими изменениями продолжается до настоящего времени [1, с. 27–32; 4, с. 34–42; 14, с. 9; 17, с. 13].

Проанализируем предпосылки возникновения и характерные особенности каждого из вышеназванных этапов развития стратегического менеджмента.

Бюджетирование. Появление такой системы управления как бюджетирование относится приблизительно к началу 1900-х годов [1, с. 28]. Существование данной системы охватывает период времени до конца 1940-х — начала 1950-х годов. Пик ее развития приходится на 1920-е — 1930-е годы — в преддверии завершения эпохи массового производства и начала эпохи массового сбыта.

Этот период называют эпохой массового производства [2, с. 14], когда спрос в целом превышал предложение, а предприятия обладали гарантированными рынками сбыта и выпускали относительно постоянный, слабо дифференцированный ассортимент продукции [6, с. 3]. Основная задача предприятий отражена в девизе: «Как можно больше!», а главный фактор успеха заключался в насыщении рынка товарами массового спроса по низкой цене [2, с. 14]. В этих условиях безраздельно господствовала «контрольная модель» управления, которая сводилась к текущему регулированию производства, сбыта, поставок, предотвращению их сбоя [6, с. 3].

Рассматриваемая система управления базировалась на осуществлении контроля за исполнением, который включал: управление трудом (нормы и стандарты трудовых процессов), финансовый контроль, составление текущих бюджетов, планирование прибыли, управление по целям, планирование проектов [23, с. 16].

Данный этап в развитии процесса планирования основывался на

экстраполяции текущих тенденций и выразался в разработке бюджетов как основы технологии планирования [2, с. 14]. Нормы и стандарты основывались на прошлом опыте, контрольные действия были связаны скорее с прошлым, чем с будущим фирмы [23, с. 16].

Основной посылкой бюджетирования и контроля являлось представление о стабильной среде организации как внутренней, так и внешней, а существующие условия деятельности фирмы в будущем существенно не изменятся. Изменения начальных условий рассматривались как препятствия, преодолимые на основе прошлого опыта [11, с. 5].

В период, предшествовавший Второй мировой войне, специальных служб планирования, особенно долгосрочного, в компаниях не создавалось. Высшие руководители корпораций создавали штабы и регулярно обсуждали планы развития своего бизнеса. Бюджеты составлялись, во-первых, по каждой из крупных производственно-хозяйственных функций (НИОКР, маркетингу, капитальному строительству, производству). Во-вторых, по отдельным структурным единицам в рамках корпорации: отделениям, заводам и т.д. [14, с. 9; 17, с. 14].

Главная задача планирования состояла в управлении издержками [23, с. 16]. В этот период осуществление финансового планирования считалось достаточным условием для эффективного функционирования экономических субъектов. В развитии методологии стратегического менеджмента этот этап называют также «управлением на основе контроля над исполнением». При этом возможная реакция организаций на изменения определялась после совершения событий, то есть осуществлялось фактически «управление по отклонениям» [5, с. 91–92].

Для разных направлений деятельности и отделов компании определялся годовой бюджет, в ходе исполнения которого руководство организации тщательно анализировало все отклонения и выявляло их причины [1, с. 28].

В период 1930-х — 1950-х гг. наступила эпоха массового сбыта — этап в развитии процесса планирования, имеющий название «рыночное планирование» [2, с. 14], когда предложение превысило спрос и производителям пришлось искать различные способы воздействия на потребителей, например, за счет расширения номенклатуры продукции, внедрения методов маркетинга [6, с. 3].

Девиз данного этапа: «Как можно шире!». Рыночное планирование явилось закономерной реакцией компаний на «зрелые» рынки, когда стало необходимым учитывать возрастающие запросы потребителей. Ключевой фактор успеха состоял в производстве широкого набора продуктов и поддержке высокого уровня продуктовых инноваций. На эту эпоху приходится зарождение маркетинга как философии бизнеса. Конкуренция велась вокруг новых продуктов и рыночных сфер. Переход от бюджетного планирования к рыночному планированию смогли осуществить компании

электронной и электротехнической промышленности, связанные с новой техникой и технологиями. В целом эта эпоха может быть охарактеризована как эпоха относительной стабильности и предсказуемости [2, с. 14].

Методы и приемы бюджетирования уже не могли соответствовать новым реалиям, что явилось предпосылкой к их совершенствованию и дополнению. Это вело к поиску иных подходов в организации управления компаниями, что и ознаменовало появление следующего этапа развития стратегического менеджмента. Можно сказать, что первый этап развития стратегического менеджмента характеризуется:

- внутренней направленностью отчетности и плановой информацией;
- отсутствием системной информации о внешних условиях деятельности предприятия [19, с. 5].

В целом данная система основывалась на принципе, что будущее является продолжением прошлого, а основное внимание в ее рамках уделялось контролю над отклонениями и управлением сложностью [1, с. 28].

Бюджетный контроль в этот период осуществлялся путем внесения поправок в объем и структуру доходов/расходов производства и сбыта по мере изменения текущей ситуации на рынке. Такая реакция на изменения являлась наиболее естественной для предприятия, но требовала много времени на осознание неизбежности изменений, выработку новой стратегии и адаптацию к ней системы. В итоге в условиях постоянного и прогрессирующего нарастания темпов изменений такой тип управления стал неприемлемым [19, с. 5].

Долгосрочное планирование. Бурное развитие экономики после Второй мировой войны привело к радикальному изменению условий ведения бизнеса в новых условиях [12, с. 6].

В 1950-х — начале 1960-х годов характерными условиями хозяйствования являлись высокие темпы роста товарных рынков, относительно высокая предсказуемость тенденций развития национального хозяйства [14, с. 9; 17, с. 14]. Эти факторы обусловили необходимость расширения горизонта планирования и создали условия для развития долгосрочного планирования [14, с. 9; 17, с. 14], в рамках которого горизонт планирования мог составлять два года, пять или даже десять лет [1, с. 29].

В период 1950-х — 1970-х годов компании больше не могли полагаться на формирование бюджета как на систему подготовки к решению будущих конкурентных проблем. Чтобы повысить конкурентоспособность в новых условиях, они постепенно перешли к долгосрочному планированию, которое быстро доказало свою полезность и было принято большинством крупных и значительным числом средних фирм. На данном этапе своего развития методология процесса управления базировалась на основе «экстраполяции прошлых тенденций» [5, с. 92; 19, с. 5]. Управление на основе экстраполяции можно рассматривать как реакцию фирмы на ускорение темпов изменения среды, когда будущее еще можно предсказать путем аналогии со сложившимися тенденциями в прошлом [23, с. 16].

Основой механизма реализации данной системы управления явилось долгосрочное планирование, предполагающее, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций развития [23, с. 16]. Подход долгосрочного планирования основывался на выявлении текущих изменений определенных экономических показателей деятельности организации и экстраполяции таких выявленных тенденций (или трендов) в будущее [11, с. 5]. Большое внимание в рамках долгосрочного планирования уделялось прогнозам роста и усложнению системы управления. Предполагалось, что в наступающем будущем продолжатся зародившиеся в прошлом тенденции [1, с. 28–29].

Стержневая идея данного подхода заключалась в дополнении бюджетно-финансового контроля прогнозными оценками [14, с. 9–10; 17, с. 15; 19, с. 5]. Процесс планирования, как правило, включал прогнозирование на основе ретроспективных данных и прошлого опыта объема продаж, величины издержек, технологических изменений и т.д. [1, с. 29].

Главный показатель — прогноз сбыта — базировался на экстраполяции продаж в предыдущие годы. На основании контрольных цифр определялись планы по производству, маркетингу и снабжению [14, с. 10; 17, с. 15]. Задача планирования, таким образом, состояла в подготовке человеческих ресурсов и производственных мощностей к ожидаемому росту или сокращению деятельности [1, с. 29]. Главная задача менеджеров заключалась в выявлении финансовых проблем, лимитирующих рост фирмы [14, с. 10; 17, с. 15; 19, с. 5].

Долгосрочное планирование (long-range planning) явилось первоначальной функцией общекорпоративного планирования развития фирмы во внешней среде. Такой подход стал возможным благодаря появлению и бурному развитию экономико-математических методов, а также их активному использованию в планировании и управлении [23, с. 17].

В системе долгосрочного планирования цели организации, установленные на основе прогноза, претворялись в программы действий, бюджеты и планы прибылей, разрабатываемые для каждого из главных подразделений, а затем и исполняемые этими подразделениями [23, с. 17].

В рамках долгосрочного планирования можно выделить анализ разрывов или расхождений. Разрыв имел место в ситуации, когда прогнозируемые объемы сбыта и показатели прибыли не совпадали с целями организации. Для их устранения в организации проводились необходимые изменения (например, увеличивалась численность отдела продаж предприятия) [1, с. 29]. Стратегия управления в 1950-х — 1960-х годах заключалась в долгосрочности планирования производства продукции и освоении рынков сбыта. Примерно в это время долгосрочные планы попали в центр внимания при выработке линии стратегического поведения организации [8, с. 30; 20, с. 18; 22, с. 1; 24, с. 9].

Долгосрочное планирование основывалось на предположении о постоянном логическом развитии окружающей среды и оно широко

применялось как для адаптации фирмы к постепенным изменениям среды, так и для ее поступательного развития [18, с. 79]. Этот подход оказался наиболее полезным для планирования использования ресурсов в долгосрочной перспективе с учетом как потенциального роста компании, так и запланированного сокращения производства того или иного вида продукции или услуг [11, с. 5].

Подводя черту под вторым этапом развития стратегического менеджмента, следует сказать, что в 1960-е гг. стала нарастать нестабильность и возникла необходимость управлять развитием организации в долгосрочной перспективе. Пока будущее оставалось предсказуемым, сформировалась «плановая модель» управления, в основе которой оставалась реализация традиционных долгосрочных планов. Последние исходили из возможностей фирмы и сложившихся ранее условий, они содержали стратегию активных действий и требовали для своего создания сложных математических расчетов [6, с. 4]. Долгосрочное планирование использовалось для планирования одного и того же бизнеса. В этот период тип бизнеса не изменялся длительное время, что давало возможность использовать подобные планы. Прогнозирование показателей предполагало анализ набора прошлых данных и построение на их основе различного рода математических моделей (трендовая модель, корреляционно-регрессионная модель и т.д.). Период прогнозирования достигал 10–20 лет. Несмотря на то, что элементы долгосрочного планирования в настоящее время утратили свое значение, методы математического прогнозирования используются до сих пор [12, с. 6].

Управление на основе экстраполяции сыграло свою положительную роль на определенном историческом этапе развития экономики, причем как рыночной, так и плановой [23, с. 17]. Но уже с начала 1950-х годов переносить прежние тенденции на ближайшую перспективу становилось все сложнее, а к середине 1980-х годов — стало опасно для фирм, принимающих на этой основе стратегические решения [23, с. 17].

Стратегическое планирование. С 1960-х годов началась постиндустриальная эпоха, которую П. Друкер назвал «эпохой без закономерностей», которая продолжается до настоящего времени. К традиционным факторам (производство и рынок) добавились новые: влияние конкурентов, новые типы конкуренции в связи с усложнением и ростом динамизма внешней среды, ускорением научно-технического прогресса. В новых условиях организация должна быть способна на быстрое реагирование и адаптацию к изменениям в окружении. В качестве основополагающего подхода, позволяющего обеспечить успешное решение данных задач, было введено стратегическое планирование [2, с. 14–15].

В конце 1960-х годов экономическая обстановка во многих промышленно развитых странах существенно изменилась [7, с. 18; 14, с. 10; 17, с. 15]; наступило время непостоянства [12, с. 7]. Условия, для которых ранее было возможно применение методов экстраполяции, исчезли [12, с. 7].

По мере нарастания кризисных явлений и усиления международной конкуренции прогнозы на основе экстраполяции стали все более расходиться с реальностью. Высшее руководство фирмы обычно исходило из того, что в будущем результаты деятельности улучшатся, однако, часто предприятие не выходило на запланированные результаты функционирования. Оказалось, что долгосрочное планирование как таковое не работает в условиях динамично изменяющейся внешней среды и жесткой конкуренции [7, с. 18; 14, с. 10; 17, с. 15]. В связи с этим к долгосрочному планированию стали предъявлять требования, выходящие за рамки маркетинга. При этом процессом планирования должны были охватываться научные и конструкторские отделы, снабжение, производство, логистика и т.д. Возникла потребность в установлении четкой связи между перечисленными подразделениями организации. В конце 1960-х годов появился новый тип планирования, получивший название стратегическое планирование [12, с. 7].

Концепция стратегического планирования связана с поиском путей преодоления ограничений системы финансового и долгосрочного планирования [14, с. 10; 17, с. 15]. Если в системе долгосрочного планирования предполагалось, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста [10, с. 40], то в системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого, а также ставится под сомнение историческая логика развития [18, с. 79]. Во главу угла стратегического планирования поставлен анализ как внутренних возможностей организации, так и действующих на нее разнонаправленных внешних факторов [10, с. 40]. К новым методам, используемым в рамках стратегического планирования, следует отнести построение сценариев развития, разработку многовариантных планов на ситуационной основе, применение моделей для анализа портфеля капиталовложений, использование экспертных оценок и т.д. [10, с. 40]. Цель стратегического планирования заключается в улучшении реакции предприятия на динамику рынка и поведение конкурентов [7, с. 18–19; 14, с. 10; 17, с. 16]. Новый метод получил название «управление на основе предвидения изменений» [5, с. 92; 23, с. 17].

Управление на основе предвидения изменений — это реакция организации на появление новых источников изменений и неожиданные явления, имеющие природу своего происхождения во внешней среде, когда темп изменений ускорился и нельзя было вовремя предусмотреть будущие тенденции. Здесь при построении системы управления организацией на первое место выходят задачи предвидения возможных ситуаций. А. Файоль отмечал: «управлять — это предвидеть, а предвидеть — это уже почти действовать» [23, с. 17–18]. В условиях высокого уровня нестабильности внешней среды единственным способом формального прогнозирования будущих проблем является стратегическое планирование, основополагающий принцип которого — обеспечение адаптивности организации к возможным

переменам [23, с. 18].

Главное различие между долгосрочным и стратегическим планированием состоит как трактовке будущего [23, с. 18], так и в направлении вектора планирования. Традиционно вектор планирования направлен из прошлого в будущее [9, с. 26]. При стратегическом планировании отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть повторением прошлого. Этот факт вызывает у менеджеров основные методологические трудности: как планировать «от базы» — знают все, а вот как выстраивать план своих текущих действий, основываясь на представлениях о будущем бизнеса, — могут учесть немногие [9, с. 26].

В системе стратегического планирования на смену экстраполяции пришел развернутый стратегический анализ, связавший перспективы развития и цели организации между собой для выработки ее стратегии. При стратегическом анализе особое внимание уделяется факторам макроэкономического развития, социально-демографическим факторам, новейшим технологическим разработкам [23, с. 18]. Такой подход подразумевает интегрирование финансовых и долгосрочных планов в систему стратегического планирования, в которой ставятся и решаются две группы задач. Во-первых, — краткосрочные, рассчитанные на текущее выполнение программ, бюджетов, ориентирующие оперативные подразделения организации в их повседневной работе. Во-вторых, — стратегические, закладывающие основы будущей рентабельности; такие задачи плохо вписываются в систему текущих операций и требуют отдельной системы исполнения, построенной на управлении проектами. Стратегическая система исполнения требует отдельной, особой системы контроля [23, с. 18].

Широкое применение в практике бизнеса стратегического планирования начинается с конца 1960-х — начала 1970-х годов. Данный подход основывается на выявлении трендов не только экономического развития корпорации, но и среды ее существования, которая понимается как сложно структурированная система факторов, воздействующих на организацию. Нестабильность среды при этом рассматривается как решающий фактор планирования, которое с учетом существующих тенденций опирается на выявленные сильные и слабые стороны организации [11, с. 5–6].

Стратегическое планирование направлено не внутрь организации, а сконцентрировано на рыночной среде, в которой осуществляет свою деятельность фирма [1, с. 29; 10, с. 40]. При этом внимание уделяется не только прогнозированию, но и углубленному изучению рынка, в частности, исследованиям деятельности конкурентов и потребностей покупателей. Тем самым фирма надеется изучить сложившуюся ситуацию и предугадать изменения, которые могут иметь стратегические последствия [1, с. 29].

С бюджетированием и долгосрочным планированием стратегическое планирование роднит периодичность. Чаще всего организация разрабатывает стратегический план весной и летом, а осенью на его основе определяются

операционные планы и бюджеты на следующий год. В цикле планирования предусматривается время и для решения стратегических вопросов, чтобы не «утонуть» в разрешении повседневных вопросов и проблем [1, с. 29–30].

Недостаток планирования состоит в том, что потребность в стратегическом анализе и принятии соответствующих решений возникает отнюдь не регулярно. Внешняя среда и технологии могут изменяться так быстро, а потрясения могут оказаться настолько внезапными, что жесткая привязка к циклу планирования приводит к изменению знака с «плюса» на «минус». Когда стратегическая реакция подчинена процессу планирования, под угрозой может оказаться эффективность усилий как отдельно взятой стратегической бизнес единицы, так и компании в целом, особенно в динамично развивающихся отраслях [1, с. 30].

В рамках третьего этапа развития стратегического менеджмента управление базировалось на основе предвидения возможных изменений и определения реакции на них путем выработки соответствующей стратегии [19, с. 5].

В 1970-е годы существенно изменился смысл стратегического выбора. Речь пошла не о фиксации планов на долгосрочную перспективу, а о выборе решения, что делать с тем бизнесом, который до сих пор был успешен, но в ближайшей перспективе может потерять свою привлекательность вследствие изменения потребительских приоритетов [8, с. 30; 20, с. 18; 22, с. 1; 24, с. 9].

Характерными особенностями стратегического планирования является:

- отход от экстраполированных оценок;
- учет изменчивости факторов деятельности;
- анализ внутренних возможностей предприятия и внешних факторов;
- поиск путей наилучшего использования внутренних возможностей;
- альтернативность решений [19, с. 5–6].

Стратегический менеджмент. С 1970-х годов ситуация стала изменяться настолько стремительно и непредсказуемо, что управлять прежними методами стало практически невозможно [6, с. 4]. Потребовался их пересмотр и качественное обновление, в этой связи появилась необходимость в стратегическом управлении [2, с. 15].

Термин «стратегическое управление» был введен в обиход и стал использоваться на рубеже 1960-х и 1970-х годов для того, чтобы обозначить различия между текущим управлением и управлением на высшем уровне [6, с. 4; 15, с. 12; 16, с. 12; 20, с. 20; 22, с. 1–2; 24, с. 10]. Необходимость такого разграничения была вызвана изменениями в условиях осуществления бизнеса [15, с. 12; 16, с. 12].

Официальной датой рождения стратегического управления принято считать май 1973 года, когда в Нэшвилле (США) была проведена международная конференция по стратегическому менеджменту, организованная Высшей школой управления при Университете Вандербилта [21, с. 12]. Можно отметить, что первые книги о стратегическом управлении

появились в 1960-х годах [13, с. 8], а методы стратегического управления впервые были разработаны фирмой «Мак-Кинси» в начале 1970-х гг. [6, с. 4]. В 1970-е — 1990-е годы отдельные западные фирмы активно переходят от стратегического планирования к стратегическому менеджменту, который также называют рыночным [5, с. 92]. Этот переход был обусловлен резко возросшим динамизмом внешней среды, а также сложностью проблем, с которыми сталкивается фирма [10, с. 40]. Ведущей идеей, отражающей сущность перехода к стратегическому управлению, явилась необходимость переноса центра внимания высшего руководства на ситуацию в окружающей его среде [8, с. 29] и адекватно отвечать на вызов, брошенный внешней средой [15, с. 12; 16, с. 12]. Это дало возможность не только успешно реагировать на изменения внешней среды, но и влиять на нее в нужном для фирмы направлении [5, с. 92].

Методологический принцип современного стратегического управления, базируясь на механизме выстраивания вектора анализа и принятия управленческих решений из будущего в настоящее, заключается в построении стратегии не от прошлого к настоящему, а от будущего через прошлое к настоящему [5, с. 92]. К началу 1980-х годов методология стратегического менеджмента была освоена и активно использовалась многими крупными корпорациями [6, с. 4]. К 1990-м годам подавляющее большинство корпораций было вовлечено в процесс перехода от стратегического планирования к стратегическому менеджменту. Стратегический менеджмент определялся как комплекс не только стратегических управленческих решений, определяющих долговременное развитие организации, но и конкретных действий, обеспечивающих быстрое реагирование предприятия на изменение внешней конъюнктуры [7, с. 19; 14, с. 11; 17, с. 16].

Ряд экономистов отмечают, что И. Ансофф рекомендует рассматривать систему стратегического управления как систему управления, состоящую из двух взаимодополняющих подсистем: планирования и анализа выбора стратегической позиции организации [7, с. 19; 14, с. 11; 17, с. 16; 23, с. 20]. Стратегический менеджмент в отличие от стратегического планирования является системой, которая включает в рассмотрение процесс реализации стратегии, а также оценку и контроль. Перефразируя П. Друкера, И. Ансофф пишет: «Стратегическое планирование — это управление по планам, а стратегический менеджмент — это управление по результатам» [4, с. 20], делая акцент на постоянное слежение за внешней средой и получаемыми результатами [17, с. 16]. Тот факт, что в термине «стратегическое управление» появилось слово «рыночное», лишней раз привлекает внимание к тому, что разработка стратегии должна отталкиваться от рынка и внешней среды, а не от внутренней ориентации компании [1, с. 32].

Подводя итог под четвертым этапом развития стратегического менеджмента — этапом «стратегическое управление», следует отметить, что в период 1980-х — 1990-х годов динамизм внешней среды настолько

усложнил задачу своевременной адаптации к изменениям, что способность организации должным образом отвечать на подобный вызов окружения стала сутью ее стратегического поведения. В основе стратегических решений теперь оказался выбор такого поведения в текущий момент, которое обеспечивало бы процветание организации в будущем [20, с. 18–19; 22, с. 1; 24, с. 9].

В первое десятилетие XXI века произошло еще более резкое возрастание фактора внешней среды, следствием чего явилось осознание необходимости разработки такой стратегии, ориентированной на изменения во внешней среде, элементами которой являются диверсификация, интеграция, освоение новых рынков [20, с. 19; 22, с. 1; 24, с. 9].

Четвертый этап развития стратегического менеджмента, продолжающийся с первой половины 1970-х годов и до настоящего времени, представляет собой систему управления, базирующуюся на основе выработки, обоснования, принятия и реализации гибких экстренных решений (стратегическое управление). В этих условиях, когда многие важные задачи возникают и требуют своего решения настолько стремительно, то пути и способы их решения невозможно предусмотреть [19, с. 6]. По словам президента IBM Ф. Керри, перед нами система, «ориентированная на рынок завтрашнего дня» [23, с. 18].

Отличительными чертами такой системы управления являются:

- акцент на внедрение стратегических решений и интеграцию управленческих действий;
- децентрализация и демократизация управления;
- рост значимости интуиции и усиление качественного подхода в оценках;
- рассмотрение предприятия как субъекта активного воздействия на окружающую его внешнюю среду;
- использование стратегии в качестве основного инструмента управления развитием предприятия [19, с. 6].

Резюмируя обзор совокупности взглядов на эволюцию стратегического менеджмента, объединенных нами в рамки первого направления, можно констатировать, что возникновение и практическое использование стратегического менеджмента, как системы управления организаций, было вызвано объективными причинами. Существенные изменения условий ведения бизнеса, в части растущей непредсказуемости и сложности окружения, ставили перед фирмами задачу по-новому решать проблемы выживания и развития организации, создавать механизмы, дающие возможность принимать скоординированные и эффективные решения. На протяжении более чем ста лет происходило формирование систем управления в результате длительной эволюции теоретической мысли в тесной связи с практическими запросами деятельности фирм. Чем непредсказуемее становилось будущее, тем сложнее становились адекватные ему системы и методы управления организацией [23, с. 13].

Литература

1. Аакер Д. Стратегическое рыночное управление. 7-е изд. / Пер. с англ. под ред. С.Г. Божук. — СПб.: Питер, 2013. — 496 с.
2. Акмаева Р.И. Стратегическое планирование и стратегический менеджмент: Учеб. пособие. — М.: Финансы и статистика, 2013. — 208 с.
3. Аналоуи Ф. Стратегический менеджмент малых и средних предприятий: Учебник. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 400 с.
4. Ансофф И. Стратегическое управление / Пер. с англ. — М.: Экономика, 1989.
5. Баринов В.А., Харченко В.Л. Стратегический менеджмент: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 2018. — 237 с.
6. Веснин В.Р. Стратегическое управление: Учеб. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2018. — 328 с.
7. Виноградова З.И., Щербакова В.Е. Стратегический менеджмент: Матрица модулей, «дерево» целей: Учеб. пособие / Под ред. З.И. Виноградовой. — М.: Академический Проект: Фонд «Мир», 2004. — 304 с.
8. Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Экономистъ, 2018. — 296 с.
9. Гапоненко А.Л., Панкруин А.П. Стратегическое управление: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности 061100 «Менеджмент орг.». — 2-е изд., стер. — М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2018. — 464 с.
10. Зайцев, Л.Г., Соколова, М.И. Стратегический менеджмент: Учебник. — М.: Экономистъ, 2017. — 416 с.
11. Зуб А.Т. Стратегический менеджмент: Учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2013. — 432 с.
12. Кузнецов Б.Т. Стратегический менеджмент: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления 080100. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. — 623 с.
13. Лапин А.Н. Стратегическое управление современной организацией. — М.: ООО «Журнал «Управление персоналом», 2018. — 288 с.
14. Маркова В.Д., Кузнецова С.А. Стратегический менеджмент: Курс лекций. — М.: ИНФРА-М; Новосибирск: Сибирское соглашение, 2018. — 288 с.
15. Панов А.И., Коробейников И.О. Стратегический менеджмент: Учеб. пособие для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — 285 с.
16. Панов А.И., Коробейников И.О., Панов В.А. Стратегический менеджмент: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению (080100) «Экономика и управление». — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. — 303 с.
17. Парахина В.Н., Максименко Л.С., Панасенко С.В. Стратегический менеджмент: учебник. — 3-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2013. — 496 с.
18. Прокопчук Л.О. Стратегический менеджмент: Учебник для вузов. —

СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2004. — 511 с.

19. Родионова В.Н., Федоркова Н.В., Чекменев А.Н. Стратегический менеджмент: Учеб. пособие. — М.: Изд-во РИОР, 2013. — 81 с.

20. Скрынченко Б.Л. Стратегический менеджмент: учебное пособие для вузов. — М.: Изд-во «Экзамен», 2013. — 127 с.

21. Стратегический менеджмент / Под ред. А.Н. Петрова. — СПб.: Питер, 2013. — 496 с.

22. Стратегический менеджмент (шпаргалка). — М.: Приор-издат, 2013. — 16 с.

23. Шифрин М.Б. Стратегический менеджмент. — СПб.: Питер, 2013. — 240 с.

24. Яблокова С.А. Стратегический менеджмент. Конспект лекций. — М.: «Приор-издат», 2017. — 80 с.

Заглавие статьи	Анализ исполнения операционного бюджета в сельскохозяйственном производственном кооперативе
Автор (ы)	Никулина С. Н.
Источник	Проблемы современной экономики, N 2 (30), 2015 http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2633

Для более полной оценки достоверности показателей главного

операционного бюджета, разработанного для деятельности сельскохозяйственного производственного кооператива, проведен анализ путем расчета отклонений плановых показателей от фактических за определенный период. Проанализированы затраты за этот же период в растениеводстве, животноводстве, а также общепроизводственные, общехозяйственные расходы и расходы на продажу. Бюджетирование в кооперативе позволит контролировать величину основных статей затрат, своевременно выявлять отклонения, причины их возникновения, а также устранять негативное влияние на финансовые результаты

Ключевые слова: бюджетирование, финансовая структура, анализ исполнения бюджета, контроль выполнения бюджета, управленческий отчет

Начинать процесс внедрения бюджетирования необходимо с разработки соответствующих организационных процедур, регламентирующих все вопросы взаимоотношения центров ответственности с руководством кооператива. В процессе исследований были разработаны: Положения о бюджетировании и о финансовой структуре, распоряжения об утверждении данных положений и о составе бюджетного комитета. Рассчитаны: бюджет продаж кооператива, бюджет запасов продукции на начало и конец планируемого периода, бюджет производства, бюджет прямых материальных затрат по растениеводству и животноводству, бюджет прочих затрат по растениеводству и животноводству, бюджет прямых затрат на оплату труда, бюджет расходов по социальному страхованию и обеспечению, бюджет общепроизводственных расходов, бюджет общехозяйственных расходов, бюджет коммерческих расходов, бюджет производственной себестоимости, сводный бюджет доходов и расходов.

Анализ исполнения бюджета включает в себя контроль (мониторинг) его исполнения и сам процесс анализа. Контроль — сопоставление фактических данных объектов финансового планирования с плановыми на предмет выявления отклонения. Система контроля выполнения бюджета на предприятии является своеобразным мониторингом финансового состояния организации. В срок до указанного числа после окончания каждого периода (квартала) должен быть составлен отчет об исполнении сводного бюджета за предыдущий цикл. Заключительной стадией бюджетного цикла является анализ исполнения сводного бюджета. Анализ исполнения проводится отдельно по операционному и финансовому бюджетам.

В первую очередь, необходимо провести сравнительный анализ основных плановых показателей, разработанных в кооперативе с показателями главного операционного бюджета по основным видам продукции. В табл. 1 приведены данные сравнительного анализа, из которых видно, что отклонений объема реализации по молоку, мясу, зерновым и зернобобовым нет, так как бюджет продаж разрабатывался на основании планов кооператива. Отклонение выручки от реализации по продукции связано с разницей в ценах. Средняя цена реализации по молоку ниже на 1,5

руб./кг в планах кооператива вследствие того, что планируемые показатели не были скорректированы в соответствии с рыночными ценами. Та же ситуация прослеживается по зерновым и зернобобовым. Цена на зерновом рынке резко повысилась по сравнению с ценой прошлого года в 1 квартале 2014 г. с 4000 руб./ц до 7200 руб./ц, во втором квартале цена возросла до 9000 руб./ц.

Таблица 1

Сравнительный анализ плановых показателей кооператива и данных главного операционного бюджета на 2014 год

Показатели	Главный операционный бюджет	План кооператива	Отклонение, (+,-)
Молоко			
Объем реализации, т	627	627	-
Выручка от продаж, тыс. руб.	7192	6270	-922
Себестоимость, тыс. руб.	5486	5643	+157
Валовая прибыль, тыс. руб.	1705	627	-1078
Рентабельность, %	31	11	-20
Средняя цена реализации 1 т, руб.	11500	10000	-1500
Себестоимость 1 т реализованной продукции, руб.	8750	9000	+250
Мясо и скот в живом весе			
Объем реализации, т	90	90	-
Выручка от продаж, тыс. руб.	4183	4050	-133
Себестоимость, тыс. руб.	4822	4860	+38
Валовая прибыль, тыс. руб.	(639)	(810)	-171
Рентабельность, %	-	-	-
Средняя цена реализации 1 т, руб.	46478	42000	-4478
Себестоимость 1 т реализованной продукции, руб.	53400	54000	+600
Зерновые и зернобобовые			
Объем реализации, т	1866	1866	-
Выручка от продаж, тыс. руб.	14367	11196	-3171
Себестоимость, тыс. руб.	4956	5785	+829
Валовая прибыль, тыс. руб.	9411	5411	-4000
Рентабельность, %	189	94	-95
Средняя цена реализации 1 т, руб.	7699	6000	-1699
Себестоимость 1 т реализованной продукции, руб.	2566	3100	+534
Итого выручка от продаж, тыс. руб.	25742	21516	-4226
Итого себестоимость реализованной продукции, тыс. руб.	15264	16288	+1024
Итого валовая прибыль, тыс. руб.	10477	5228	-5249

Расчитано автором на основании данных производственно-финансового плана организации

Наблюдается значительная разница по затратам на молоко. По планам кооператива себестоимость 1 ц молока 900 руб., что на 205 руб. выше, чем в операционном бюджете. При этом себестоимость по планам кооператива была увеличена на 30% без учета объема производства, данная сумма не подкреплена расчетами. Можно сделать вывод, что затраты на молоко необоснованно завышены.

Таблица 2

Соотношение плановых и фактических показателей выручки от реализации продукции за 1 квартал 2014 года

Продукция	Выручка, тыс. руб.			Объем продаж, ц.			Цена за единицу, руб.		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%
Молоко	1242	1286	+3	1129	1163	+3	1100	1105	-
Мясо	418	446	+5	76	80	+5	5500	5575	+1
Скот в живом весе	590	803	+36	144	193	+34	4100	4160	+1
Зерновые и зернобобовые	2250	2181	-3	3000	2951	-2	750	740	-4
Работы и услуги	113	115	+1	-	-	-	-	-	-
ИТОГО	4613	4831	+4	x	x	x	x	x	x

Рассчитано автором на основании данных производственно-финансового плана и промежуточной бухгалтерской отчетности организации

По зерновым и зернобобовым планируемая организацией себестоимость равна 310 руб./ц, что на 54 руб. выше, чем в операционном бюджете. Она определена путем увеличения себестоимости прошлого года на 30%, при расчетах не учитывался объем производства продукции, затраты не распределялись по статьям. Себестоимость по зерновым и зернобобовым так же завышена.

По результатам сравнительного анализа можно сделать следующие выводы:

- наблюдается существенный разрыв между целями кооператива и разработанными ими плановыми показателями; при разработке планов в кооперативе не учитывается влияние объема производства на величину затрат;

- затраты не разделяют постатейно, что затрудняет процесс контроля исполнения планов;

- планы разрабатываются по основным видам продукции без учета работ и услуг;

- мясо и скот в живом весе объединяются в один показатель, это некорректно, так как цена реализации данной продукции значительно различается;

- плановые показатели не корректируются в течение года, что отдаляет планируемые величины от реальной картины; ответственность за выполнение планов не возложена на руководителей структурных подразделений, что позволяет им не контролировать величину затрат;

- контроль за исполнением планов не проводится, что делает плановую работу бессмысленной и непродуктивной.

Для более полной оценки достоверности показателей главного операционного бюджета, разработанного для деятельности кооператива, необходимо провести анализ путем расчета отклонений плановых показателей от фактических за 1 квартал 2014 г. Проведен сравнительный анализ выручки, физического объема реализации и уровня отпускных цен (табл. 2).

По данным таблицы видно, что фактическая выручка от реализации продукции за первый квартал выше планового показателя на 4%. Такое отклонение допустимо. Не превышают 5% отклонения по молоку, мясу, зерновым и зернобобовым, а так же по работам и услугам. Значительное

отклонение наблюдается по скоту в живом весе 36%, такая разница возникла вследствие отклонения по объему продаж на 49 ц. Но на конечный результат, данный фактор значительно не повлиял. По цене за единицу продукции также отклонения в пределах норм. На основе представленных в таблице данных проведен факторный анализ отклонения выручки в разрезе видов продукции. Результаты приведены в табл. 3.

Данные таблицы свидетельствуют о том, что фактическая выручка от реализации продукции выше плановой на 216 тыс. руб. Отклонение в цене повлияло отрицательно (-6,1 тыс. руб.), отклонение по объему продаж положительно (+222,1 тыс. руб.). Такое положение вещей является нормальным на рынке, где обратно пропорциональная взаимосвязь «цена — объем реализации».

Необходимо проанализировать затраты за 1 квартал в растениеводстве (табл. 4), животноводстве, а также общепроизводственные, общехозяйственные расходы и расходы на продажу.

Затраты по животноводству представлены в табл. 5. Данные бюджетов по животноводству не отклоняются от фактических показателей, так как бюджет по объему производства продукции по молоку, приплоду и привесу практически соответствует факту: по молоку отклонение — 5 ц, по приплоду — 1 ц, по приросту живой массы — 2 ц.

Отчет по общепроизводственным, общехозяйственным расходам и расходам на продажу представлен в табл. 6.

Общее отклонение фактических результатов за 1 квартал 2014 г. от плановых не превысило 5%, что свидетельствует о правильности расчетов. Таким образом, бюджетирование в организации позволит контролировать величину основных статей затрат, своевременно выявлять отклонения, причины их возникновения, а также устранять негативное влияние на финансовые результаты.

Проведенные исследования позволяют сделать ряд предложений: внедрить разработанную систему бюджетирования деятельности кооператива, а также методику составления операционных бюджетов, разработанную в процессе исследования; в процессе деятельности контролировать исполнение бюджетов, выявлять отклонения, причины отклонений, проводить необходимые корректировки цен, объемов продаж и производства.

Таблица 3

Факторный анализ отклонения выручки по видам продукции по итогам 1 квартала 2014 года

Виды продукции	Разница отпускных цен по факту и плану, руб.	Разница объема продаж по факту и плану, ц.	Плановая отпускная цена, руб.	Фактический объем продаж, ц	Совокупное отклонение в ы р у ч к и , тыс. руб.	В том числе за счет	
						цен, тыс. руб.	о б ъ е м а продаж, тыс. руб.
1	2	3	4	5	6	7=2*5	8=3*4
Молоко	+5	+34	1100	1163	+44	+5,8	+37,4
Мясо	+75	+4	5500	80	+28	+6,0	+22,0
Скот в живом весе	+60	+49	4100	193	+213	+11,6	+200,9
Зерновые и зернобобовые	-10	-49	750	2951	-69	-29,5	-36,8
Итого	X	X	X	X	+216	-6,1	+222,1

Рассчитано автором на основании данных производственно-финансового плана и промежуточной бухгалтерской отчетности организации

Таблица 4

Предлагаемая форма управленческого отчета о затратах на зерновые и зернобобовые, руб.

Статьи затрат	1 квартал 2008 года		Отклонение факта от плана, %
	план	факт	
Материальные затраты	325599	332243	+2,0
Оплата труда	155212	142355	-7,0
Отчисления на социальные нужды	19246	17652	-7,0
Амортизация	—	—	—
Услуги вспомогательных производств	151795	148695	-2,0
Лизинговые платежи	36000	36000	—
Налоги:			
НДС	112008	110902	-1,0
земельный налог	18500	18500	—
Итого	818360	806347	-1,0

Рассчитано автором на основании данных производственно-финансового плана и промежуточной бухгалтерской отчетности организации

Литература

1. Адамов Н. Основные цели и методика бюджетирования // Финансовая газета. — 2013. — № 10. — С. 38–41.
2. Бурцев В.В. Управленческий учет и производственное бюджетирование // Современный бухгалтер. — 2018. — № 7. — С. 25–26.
3. Горбачева А.С., Чернованова Н.В. Бюджетирование в системе производственного менеджмента в сельскохозяйственной организации // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. — 2015. — № 1. — С.46–49.
4. Кондратова И.Г. Бюджетирование, как инструмент финансового планирования // Экономический анализ: теория и практика. — 2013. — № 4. — С.19–23.
5. Мякшин А.В., Гуляев М.Ю., Галлонов К.И. Роль натурально-стоимостных бюджетов в управлении финансами производственного предприятия АПК // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. — 2014. — № 5. — С.52–55.
6. Хруцкий В.Е., Гамаюнов В.В. Внутрифирменное бюджетирование:

Настольная книга по постановке финансового планирования. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 2014. — 464 с.

Заглавие статьи	Организационно-методические подходы к формированию доходной
-----------------	---

	части федерального бюджета
Автор (ы)	Егорова Т. А.
Источник	Проблемы современной экономики, N 2 (34), 2016 http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3124

В статье показано, что ключевая проблема формирования необходимых обществу бюджетных услуг решается на основе двух организационно-методических подходов. Первый подход формируется, исходя из приоритетов и стратегических целей социально-экономического развития страны. Согласно второму подходу, сначала выявляются потребности общества в получении услуг от государства в различных сферах на основе опросов общественного мнения, специализированных исследований, мнений экспертов в конкретных областях и т.п., а затем формируется перечень целей, задач и необходимых мероприятий для решения выявленных проблем и определяется их стоимость

Ключевые слова: государственные финансы, федеральный бюджет, бюджетные услуги, методика формирования доходов, бюджетирование

В экономике страны с 2004 г. началась реформа бюджетно-налоговой системы государства и бюджетного процесса. К основным целям реформы следует отнести оптимизацию управления бюджетными средствами, повышение эффективности расходов на всех уровнях бюджетной системы, внедрение новых методов бюджетирования в отечественную практику, в частности, проектно-ориентированных и программно-целевых методов управления формированием доходной части федерального, регионального и местного бюджетов. Кроме тактических задач реформирования бюджетного процесса страны существует долгосрочная стратегия социально значимых изменений бюджетно-налоговой системы, предусматривающей, на основе положений теории экономики общественного сектора, разработку и внедрение методов управления проектами и стратегического менеджмента.

В публикациях, посвященных ходу российской бюджетной реформы, суть перспектив модернизации общественных финансов авторами видится «в переходе от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами на основе повышения ответственности участников бюджетного процесса и расширения их самостоятельности в рамках среднесрочных ориентиров» [2]. Сравнительный анализ организационно-методических подходов к формированию доходной части федерального бюджета предполагает исследование методических основ прежних «дореформенных» подходов и новой организации бюджетного процесса.

Так, теоретически существуют разнообразные методики планирования доходов бюджета (методы прямого прогнозирования, фактической налоговой ставки, эластичности налогообложения, макроэкономических моделей и показателей, прагматических оценок,

прогнозирования неналоговых доходов), но известные методические разработки по организации бюджетного процесса фактически основаны на трех основных вариантах планирования: 1) прямое прогнозирование налоговой базы; 2) оценка на основе макроэкономических показателей; 3) индексация данных предыдущих периодов. Все три метода используются в расчетах средней величины планируемых доходов, однако не лишены недостатков и необходимости введения корректировочных коэффициентов. До настоящего времени в полном объеме разрабатываются показатели только для трех налогов, составляющих на текущий момент основу доходной части федерального бюджета: налога на добавленную стоимость, на добычу полезных ископаемых и на прибыль организаций [6].

В трудах ряда российских исследователей разрабатывается идея социально-ориентированного синтеза существующих организационно-методических подходов и разработки на этой основе единой методики планирования налоговых поступлений в бюджеты различных уровней с учетом всех значимых факторов влияния. Разработка социально-ориентированной налоговой системы предполагает, что в основе организации бюджетного процесса должны лежать строго определенные принципы налогообложения, будучи предельно точными и ясными они составят фундамент налоговой системы России [4]. На их основе необходимо определить стратегические цели налогообложения, налогового планирования и бюджетного процесса. С другой стороны, существует показатель структурно-функционального разнообразия и завершенности налоговой системы. Из всего набора функций налогов индустриально развитых стран наиболее существенной становится регулирующая функция и две ее модификации — стимулирующая и сдерживающая, которые способствуют эффективному политико-правовому и социально-экономическому регулированию роста общественного благосостояния. Очевидно, что стимулирующая функция налогов составляет основу формирования социально-ориентированной налоговой системы и служит усилению эффекта от мероприятий экономической политики роста благосостояния налогоплательщиков и доходов бюджета Российской Федерации [4].

На наш взгляд, формирование социально-ориентированной налоговой системы не может быть стратегической целью бюджетного процесса и бюджетно-налоговой политики государства, так как любая налоговая система, бюджетный процесс, бюджетно-налоговая политика являются социальными по своей сути, т.е. изначально. Экономическая деятельность государства и местного самоуправления составляет базовые элементы политической и гражданской (социальной) сфер общества, и она не может, по определению, не быть социально-ориентированной. Поэтому, на наш взгляд, следует говорить о противоречиях в реализации социальных функций публичных и гражданских институтов власти и управления в обществе и способности субъектов политической, экономической и социально-политической власти эффективно разрешать эти противоречия в достижении общественных целей.

Так, в научной литературе выделяется ряд противоречий и системных проблем, внутренне связанных с реализацией принципов налогообложения [9]:

- разделение принципов налогообложения на экономические, сформулированные в теории налогов представителями классического подхода, и юридические (неоклассический, институциональный подходы);
- увеличение разрыва в транзитивной экономике РФ между экономической сущностью налога и правовыми формами ее реализации;
- отсутствие полного набора принципов налогообложения в Налоговом Кодексе РФ, характерных для экономически развитых стран;
- отсутствие аудита принимаемых нормативно-правовых актов на соответствие принципам налогообложения;
- отсутствие принципов, характерных для планирования всех налогов и сборов во взаимосвязи их как элементов единой налоговой системы;
- отсутствие количественных показателей поведенческой модели налогоплательщика в российской экономике;
- отсутствие общепринятых правил, обеспечивающих сопоставимость результатов исследований изменений в налоговой системе на разных этапах развития налогового законодательства.

Перечисленные противоречия оказывают серьезное влияние на бюджетный процесс и практическую реализацию бюджетно-налоговой политики государства. Новая организация бюджетного процесса и управления государственным планированием доходов бюджета призвана решить эти противоречия в среднесрочной перспективе [1]. Касательно реализации государственного налогового планирования можно считать, что она включает следующие этапы:

- диагностика цели налогового планирования на соответствие стратегии социально-экономического развития общества;
- определение рентного потенциала рыночной конъюнктуры экономики;
- выбор модели балансирования государственного федерального бюджета и расчет макроэкономических поправочных коэффициентов;
- анализ плановых и фактических показателей государственного бюджета предыдущего года с уточнением коэффициента собираемости налогов и сборов;
- прогноз изменений в налоговом законодательстве страны;
- прогноз факторов, влияющих на налогооблагаемую базу налогов и сборов;
- прогноз налоговых поступлений текущего или следующего года с определением показателей бюджета.

Реализация положений принятой в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации привела к тому, что в рамках среднесрочного финансового планирования основой новой

организации бюджетного процесса стала широко применяемая в мире концепция бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевое бюджетирование [8]. Ее основа заключается в распределении ресурсов между бюджетными программами в прямой зависимости от достижения конкретных результатов выполнения работ и оказания услуг. Ключевой задачей реформы являлся переход от сметного финансирования бюджетных учреждений к финансированию конкретных бюджетных услуг, предоставляемых ими. Но до настоящего времени не все направления обновления Бюджетного кодекса РФ получили одинаковое развитие. Так, в Концепции было выделено пять направлений ее осуществления: 1) реформа бюджетной классификации и учета; 2) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств; 3) совершенствование среднесрочного планирования; 4) упорядочение бюджетных процедур; 5) развитие методов программно-целевого бюджетирования. Из всех направлений совершенствования и развития именно пятое направление («Совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования») можно отнести к основным направлениям совершенствования бюджетного процесса и бюджетно-налоговой политике государства, и оно, на наш взгляд, до сих пор не завершено, так как в основе совершенствования лежат модели и категории, заимствованные из достаточно различных областей современной экономической теории.

Из достаточно обширного каталога отечественных работ по программно-целевым методам бюджетирования [1], на наш взгляд, следует согласиться с той идеей, что модель бюджетирования, ориентированного на результат, основывается в первую очередь на корпоративной теории и практике управления корпоративными финансами, тем более что в процессе эволюции теории государственных финансов систематизирующим принципом выступало какое-либо ключевое понятие — производство, обмен, потребление, страхование, предельная полезность [12]. В современной экономической теории государства, помня, разумеется, о необходимости развития ее основных положений, выдающееся место принадлежит Д. Норту, его подходу к исследованию экономической природы государства и трансакционных издержек. Подход Д. Нортона основан на современной теории фирмы, при этом упор делается на исследование воздействий, оказываемых трансакционными издержками и проблемами агентских отношений на функционирование государственных институтов [1]. Продолжая систематизацию теории государственных финансов на основе ключевых понятий (следуя методу М.П. Афанасьева), следующим ключевым понятием будет, на наш взгляд, понятие фирмы. Причем понятие фирмы следует применять в том значении, которое придавал ему Р. Коуз, — институт минимизации трансакционных издержек и хозяйственная организация бизнеса, управляемая центральным агентом (предпринимателем) в противоположность методу рыночной аллокации ресурсов и благ [14].

Дихотомия «фирма — рынок», однако, не является исключительной для неинституциональной экономической теории фирмы (НИЭТ), поскольку не способствует лучшему пониманию трансакций в экономике, которые могут иметь совершенно одинаковую форму контрактов для неценовых обменов внутри фирм и ценовых обменов на рынках [11]. Но, на наш взгляд, весьма продуктивным для современной экономической теории государственных финансов является отождествление государства и фирмы, даже считая устаревшей проблематику Д. Норта.

Отсюда следует, что одна из проблем состоит в четком определении понятий «бюджетная услуга», «бюджетирование», «финансовое планирование бюджета», верифицированных для целей применения в области государственных финансов, так как кроме услуг в корпоративных финансах и в экономике фирмы выделяются работы и товары. На наш взгляд, услуги, товары, работы, а также функционирование институтов, включая организацию государства и местного самоуправления вместе с их административным аппаратом (бюрократией), логично обозначить одним термином — чистое или смешанное общественное благо. Отсюда понятна основная цель формирования доходов бюджета — финансирование государством производства и предоставления общественных благ.

Государственный бюджет, его доходная и расходная части должны быть направлены на финансирование производства услуг государством в сфере образования, здравоохранения, правопорядка, обороны, социальной защиты и т.п. Но существуют серьезные противоречия между обязательствами государства по предоставлению обществу качественных бюджетных услуг и фактическими действиями государства, с одной стороны, и их оценкой обществом — с другой. Проблема формирования необходимых обществу бюджетных услуг решается на основе двух организационно-методических подходов.

В соответствии с первым подходом государство формирует перечень приоритетов и стратегических целей социально-экономического развития страны, утверждаемый Президентом или Правительством России, например, в среднесрочных программах социально-экономического развития страны, в посланиях президента Федеральному собранию, в иных стратегических документах. Затем каждый распорядитель бюджетных средств осуществляет выбор целей и задач из утвержденного перечня и уже на этой основе формирует план мероприятий и бюджетных программ. Для реализации программ он должен представить обоснованные расчеты по их финансированию и формированию доходной части. Исходя из этого, формируется бюджет на плановый период (ближайший и последующий финансовые годы). Поскольку установить точную взаимосвязь между задачами программ и объемами их финансирования удастся не всегда, то главные распорядители бюджетных средств будут стремиться сохранить бюджет хотя бы на уровне прошлого года. Оценку собственной деятельности они проводят сами, а результаты утверждают правительственные комиссии

Министерства финансов и Министерства экономического развития РФ. Такой подход фактически и применяется в России. Главные распорядители средств имеют по сути два бюджета: сметный (ведомственный), утверждаемый законом о федеральном бюджете, и программный, отражаемый в докладе об основных результатах деятельности.

Согласно второму подходу, сначала выявляются потребности общества в получении услуг от государства (в сферах обеспечения правопорядка, здравоохранения, культуры, обороны и т.д.) на основе опросов общественного мнения, специализированных исследований, мнений экспертов в конкретных областях и т.п. Полученная информация классифицируется по какому-либо признаку (например, отраслевому или ведомственному), затем формируется перечень целей, задач и необходимых мероприятий для решения выявленных проблем. Одновременно цели, задачи и мероприятия структурируются по программам, проводится бюджетная оценка последних, то есть определяется стоимость мероприятий. Методы оценки могут быть разные, например, за основу берутся альтернативная стоимость аналогичных услуг на рынке либо экспертные заключения. В программах представлены как переходящие из года в год обязательства государства, так и новые. В результате формируется перечень программ, которые будут предложены для реализации с указанием объемов и источников их финансирования. Для второго подхода должны быть созданы высокоразвитые базовые институты гражданского общества и обеспечена двусторонняя связь в системе «власть — общество», которая в настоящее время активно формируется, а институты находятся в процессе становления.

Во многих странах внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс вызвало отрицательное отношение со стороны сотрудников министерств: их восприятие новых методов бюджетирования ассоциировалось не с необходимостью совершенствовать работу, а с дополнительной нагрузкой. Действительно, нагрузка и требования к работникам министерств, а также органов контроля при внедрении этих методов существенно возрастают. Деятельность министерств ориентирована, как правило, на реализацию сметного планирования бюджета, и при переходе к целевому формированию бюджета требуются соответствующие изменения как в их функциях, так и в кадровом потенциале. Отсутствие персонала соответствующей квалификации затрудняет качественную подготовку федеральных целевых программ, их осуществление, мониторинг и оценку.

В России еще с советских времен накоплен значительный опыт по управлению бюджетными средствами, структурированными в виде проектов и программ. Финансирование расходов на управление программами осуществляется из федерального бюджета, при этом возможно использование двух моделей управления ими. Первая модель заключается в том, что внутри министерства создается специализированный отдел, который управляет программой. Затраты управления будут складываться из сметных расходов на

функционирование данного подразделения, включая фонд оплаты труда, налоговые отчисления, аренду, накладные расходы, связь, коммунальные услуги. Сложность состоит в том, чтобы разработать перечень функций, возлагаемых на данный отдел, а также источники его финансирования, исключая средства федерального бюджета.

Вторая модель предполагает, что министерство, ответственное за реализацию программы, осуществляет закупку соответствующих консультационных услуг на рынке. В этом случае затратами, связанными с управлением программой, будет являться стоимость заключенного контракта между министерством и компанией. В Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (согласованы Министерством финансов и Министерством экономического развития РФ) ключевые показатели эффективности основаны как раз на принципах оценки достижения целей и решения задач в рамках бюджетных программ. В соответствии с ними оцениваются следующие три показателя: 1) экономическая эффективность — соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов программ и программных мероприятий и затрат на их достижение; 2) общественная эффективность — соотношение общественно значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) и непосредственных показателей деятельности; 3) общественно-экономическая эффективность — соотношение величины полученного в процессе реализации программы конечного общественно значимого результата и величины затрат.

Таким образом, организационно-методические подходы к формированию доходной части федерального бюджета базируются на целевом методе, который фокусируется на оценке результативности, устойчивости проектов и их институционального влияния. Для определения результативности проекта проводится оценка трех факторов: 1) релевантности целей проекта потребностям государства и институциональным приоритетам, 2) социальной эффективности проекта, 3) экономической эффективности проекта — соотношения объема товаров и услуг, произведенных в результате выполнения проекта или программы, и ресурсов, затраченных на их производство.

Литература

1. Афанасьев М.П., Кривоногов И.В. Предпосылки формирования теории государственных финансов // Вопр. государственного и муниципального управления. — 2014. — №2.
2. Афанасьев Мст., Кривоногов И. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопр. экономики. — 2017. — №11.
3. Боброва А.В., Головецкий Н.Я. Организация и планирование налогового процесса. — М.: Экзамен. 2017.

4. Боброва А.В. Концептуальная модель структуры налоговой системы // Экономическая наука современной России. — 2018. — №2.
5. Боброва А.В. Сравнительный анализ налогового законодательства России и зарубежных стран // Законодательство и экономика. — 2004. — №7 (243).
6. Боброва А.В. Теоретико-методологические основы формирования социально-ориентированной налоговой системы России. — Екатеринбург: Изд-во ИЭ УрО РАН, 2013.
7. Гурвич Е. Насколько точны макроэкономические и бюджетные прогнозы // Вопр. экономики. — 2018. — №9.
8. Ефимова С.Б. Теоретические аспекты внедрения в России бюджетирования, ориентированного на результат // Вестн. СГСЭУ. — 2003. — №5.
9. Журавлева Т.А. Налоговая составляющая экономического роста // Финансы и кредит. — 2013. — №13.
10. Журавлева Т.А., Рудакова О.В. Распределение денежных доходов россиян: прошлое, настоящее, будущее // Финансы и кредит. — 2004. — №27.
11. Коуз Р. Фирма, рынок и право. — М.: Новое издательство, 2013.
12. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. 4-е изд. — М.: Эдиториал УРСС. 2017.
13. Нестеров Л., Аширова Г. Национальное богатство и человеческий капитал // Вопр. экономики. — 2003. — №2.
14. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. — М.: Дело, 2001.
15. Якобсон Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопр. экономики. — 2018. — №8.

Заглавие статьи	Научно-технические и организационно-управленческие инновации – важнейший фактор ускорения социально-экономического развития реального сектора экономики
-----------------	---

Автор (ы)	Дикарева В. А.
Источник	Проблемы современной экономики, N 1 (29), 2015 http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2386

В статье рассмотрены вопросы теории использования инноваций в качестве фактора развития реального сектора экономики. Особое внимание уделено не только условиям формирования самого новшества, но условиям восприимчивости реального сектора к инновациям

Ключевые слова: реальный сектор экономики, экономический рост, инновации, экономика знаний

Анализ рыночной среды российской экономики и ее внутреннего потенциала свидетельствует о том, что имеется ряд факторов, определяющих перспективы реализации стратегии макроэкономического развития. К этим факторам относятся факторы «внутреннего и внешнего влияния». К факторам «внутреннего влияния» следует отнести спад промышленности, обусловленный причинами системного характера. Прекращение действия факторов «внутреннего влияния» произойдет в ходе реализации стратегий макроэкономического развития, стратегий кризисного управления. Среди наиболее характерных признаков достижения макроэкономической стабилизации и начала устойчивого роста являются следующие.

Во-первых, в период стабилизации завершается процесс удовлетворения приоритетных, жизненно важных рыночных потребностей в конечной продукции и промежуточной продукции производственного назначения. В реальном секторе экономики завершается формирование устойчивой «решетки» межотраслевых связей. При этом на внутреннем рынке устанавливаются такие пропорции между продукцией отечественной промышленности и импортом, которые обеспечивают возможности развития внутреннего промышленного производства.

Во-вторых, признаком окончания процесса стабилизации и начала устойчивого роста экономической активности является сближение возможностей удовлетворения более сложных, по сравнению, с жизненно необходимыми рыночными потребностями различных категорий потребителей в результате преодоления разрыва в доходах обеспеченных и малоимущих слоев населения, создания достойных условий жизни, развития здравоохранения и образования.

В-третьих, речь идет о формировании и развитии рыночной инфраструктуры всех уровней предпринимательства, создание современных направлений науки, техники и технологии.

Факторы «внешнего влияния» зависят от процессов глобализации мирового хозяйства. Развитие российской экономики предполагает активное участие в международных экономических процессах. Ведущее место во внешнеэкономическом обороте России занимает экспорт товаров и услуг. В

настоящее время доля российского экспорта в мировом составляет около 1,0%. В объеме российского экспорта преобладает продукция топливно-энергетических отраслей и металлургического комплекса (приблизительно 60%), а доля машин и оборудования составляет 11,5% [1].

Учет факторов «внешнего влияния» позволяет сделать вывод о том, что в перечень его основных стратегических задач должны быть включены:

- увеличение доли российского экспорта в объеме мирового;
- совершенствование структуры экспорта в направлении повышения доли экспорта наукоемкой продукции, технологий, ноу-хау;
- обеспечение такого набора потребительских свойств отечественных продуктов, который обеспечивал бы их конкурентный статус на мировом рынке.

Анализ факторов «внешнего и внутреннего влияния» позволяет сделать следующие предположения. В развитии российской экономики ведущая роль отводится ее реальному сектору. Усиление позитивных сторон факторов влияния и нейтрализации негативных воздействий на экономику с помощью развития всех субъектов промышленного сектора должны осуществляться ускоренными темпами. Поддержание ускоренных темпов социально-экономического развития не может быть достигнуто при использовании традиционных инструментов и методов ведения бизнеса, управления развитием промышленного производства. Основой ускорения социально-экономического развития реального сектора экономики должны стать научно-технические и организационно-управленческие инновации. Практическая реализация научно-технических и организационно-управленческих инноваций на предприятиях является фундаментальной предпосылкой успеха стратегии ускорения промышленного развития.

Важность «совокупного» (общего) понятия «системная целостность инновационной деятельности» вызывает необходимость его разностороннего рассмотрения. Существует официальная точка зрения на содержание основных понятий в сфере инновационной деятельности, в соответствии с которой «инновация (нововведение) — конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности; «инновационная деятельность» — процесс, направляемый на реализацию результатов законченных научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений в новый или усовершенствованный продукт, реализуемый на рынке, в новый или усовершенствованный технологический процесс, используемый в практической деятельности, а также связанные с этим дополнительные научные исследования и разработки» [2].

В определении инновационной деятельности содержатся указания на «новый или усовершенствованный технологический процесс, используемый в практической деятельности». Следует признать справедливость

критических замечаний по поводу того, что в приведенном определении уделяется недостаточное внимание собственно промышленным предприятиям. Акцент инновационной деятельности смещается на начальные стадии цикла «исследование — производство», где создается принципиально новая техника и технология. Вопросы же о способах практической реализации полученных научно-технических результатов, вопросы внедрения затронуты недостаточно.

Инновационная деятельность должна быть результативна на каждом из этапов цикла «исследование — производство — реализация — послепродажное обслуживание». Во-первых, эффективность всего цикла инновационной деятельности зависит от общих закономерностей в возникновении новшеств на различных этапах цикла и их влияния на развитие рыночного хозяйства. Теоретическое обоснование побудительных мотивов и возможности осуществления инновационных процессов в период перехода к следующему этапу экономического развития дает Й. Шумпетер [3]. Дискретные изменения траектории экономического развития и смещения центра равновесия происходят в сфере промышленности и торговли, но не в сфере удовлетворения потребностей в конечной продукции. Практическое внедрение инновации осуществляется в сфере производства в результате новой научно-организационной комбинации производственных факторов, мотивационной предпринимательской активности.

Во-вторых, эффективность инновационной деятельности в значительной степени зависит от того, в какой фазе циклического развития находятся макроэкономическая система и ее промышленный сектор. Если не будут созданы условия заинтересованности предприятий в новшествах, разработки ими инновационной политики, если не будет создана инфраструктура, обеспечивающая восприимчивость предприятий к инновациям, экономическую окупаемость инноваций, то инновационная деятельность не сможет работать на отечественную экономику.

Исследование основ системного развития инновационной деятельности в реальном секторе экономики, на наш взгляд, следует проводить по нескольким направлениям, а именно: осуществить анализ структуры и типологии нововведений, определить взаимосвязь технологического и экономического потенциалов нововведений, дать оценку используемым в современных условиях концепциям и моделям инвестиционного процесса.

Существующая в настоящее время типология нововведений включает их разделение на нововведения — продукты и нововведения — процессы, технологические и организационные инновации. Выделяют нововведения институционального и социального характера, выходящие за рамки сферы производства, однако оказывающие влияние на ее развитие. При отнесении нововведений к материальному и нематериальному производству различают нововведения, минимизирующие издержки, в том числе трансакционные.

Научные исследования, безусловно, должны соответствовать реалиям

современной экономики. В 90-е гг. в научный оборот и практическую жизнь вошло понятие «экономика знаний», основанная на представлении об ускоренном развитии нематериальной сферы хозяйственной деятельности, важнейшими составляющими которой являются научные и практические знания, представленные в виде всемирной информационной сети.

В начале 80-х гг. экономисты обратили внимание на все возрастающий отрыв рыночной капитализации компаний от стоимости их реальных активов (зданий, сооружений, оборудования и запасов). Этот разрыв имеет различные наименования: нематериальные активы, интеллектуальный капитал, организационные возможности. В современных условиях все более распространено мнение по поводу того, что именно интеллектуальный капитал представляет основную стоимость для акционеров компании, а эффективность ее менеджмента зависит от качества управления этими нематериальными активами. Представляется, что в понятия «нематериальные активы» и «эффективность управления нематериальными активами» можно включить вложения в человеческий капитал фирмы, в НИОКР, торговую марку, интеллектуальную собственность, квалификацию менеджеров и персонала, уровень отношений с потребителями и поставщиками, внутрифирменную культуру и т.п. От данных многообразных составляющих возможностей организации зависят ее рыночное признание и оценка. Успешно действующие компании — лидеры новой экономики оперируют в новой области теории и практики менеджмента — управлении интеллектуальными активами, или управлении знанием.

Что составляет конкурентное преимущество компаний — лидеров новой экономики? На наш взгляд, оно кроется в понимании того, что квалифицированное использование знаний, как внутрифирменных, так и существующих в окружающей среде, — важнейшая составляющая роста или выживания в новой глобальной экономике. В свою очередь, формирование данного подхода к успеху функционирования в новой экономике вытекает из анализа отличий управленческих практик в индустриальной экономике.

Существуют нескольких видов традиционной управленческой практики в индустриальной экономике: 1) ожесточенная ценовая и неценовая конкуренция за сложившиеся рынки; 2) снижение издержек через новые технологии, применение поведенческих, а не иерархических организационных структур; 3) использование информационных технологий для повышения производительности и точного соответствия индивидуальным запросам потребителей, создание плотной сети взаимодействия с ними; 4) слияние и поглощение для захвата рынков и технологий; и, наконец, 5) выход из второстепенных сфер деятельности ради концентрации усилий и ресурсов в областях, где фирма имеет ключевую компетенцию [4].

В условиях новой экономики также присутствуют эти виды управленческой практики, однако целью стратегического менеджмента является формирование способности к нововведениям, создающим стоимость

для потребителей продукции и услуг и базирующимся на принципе «just in time knowledge» — «знания точно в срок». Оценка инноваций производится не с позиций технологического совершенства, а с точки зрения соответствия деловой стратегии, где наибольшую стоимость приносят инновации, создающие новые рынки.

Следует учитывать, что современной основой инноваций является — квалифицированное управление знаниями, представляющими собой понятие более сложное, чем просто данные, информация, теория или практический опыт. Решение стратегических задач использования знаний фирмами оказывается труднее, чем управление материальными, финансовыми активами или трудовыми ресурсами. Реализация стратегии управления знаниями позволяет компаниям улавливать слабые рыночные, технологические и финансовые сигналы и раньше конкурентов запустить инновационный процесс.

Концепция стратегического менеджмента, помимо выявления сильных и слабых сторон компаний, предполагает необходимость определения возможностей и угроз внешней среды. Определение тенденций динамических изменений внешней среды представляет особую важность для компаний, успешно реализующих стратегию инновационного развития. К ключевым слагаемым инновационной среды новой технологии следует относить уровни развития предпринимательства, технологий и обладания необходимыми финансовыми ресурсами. Эти слагаемые инновационной среды новой экономики нуждаются в более подробном рассмотрении для того, чтобы определить тенденции развития соответствующих областей инновационной среды.

В сфере предпринимательства успеху инновационных процессов способствует снижение институциональных и других барьеров входа на рынок, а также динамичность конкуренции, позволяющей относительно безболезненно переключать ресурсы в новые области, в случае снижения эффективности их использования.

Современное предпринимательство отличается не только стимулирующими институциональными возможностями, но и другими факторами, способствующими развитию инновационных процессов. К ним относятся рост и дифференциация платежеспособного спроса, повышение эффективности мелкосерийного и индивидуализированного производства. Упадок ряда традиционных отраслей «старой» экономики, основанных на массовом и серийном производствах стимулирует масштабные структурные сдвиги, изменение стиля жизни и ценностных установок различных социальных групп, и, прежде всего, у молодежи, в сторону самореализации и личной независимости, массовое распространение высшего образования и других форм профессиональной подготовки [4].

Некоторые исследователи утверждают, что 90% мирового научного знания создано после 1970 г. Это является потенциальным источником взрыва предпринимательской активности. Разработка теории группового

производства, ее практическое применение в рамках интегрированных производственных систем позволили осуществить автоматизацию конструкторской, технологической подготовки производства и самих производственных процессов в сфере мелкосерийного и единичного типов производств. Совпавшие по времени прорывы в информационных и телекоммуникационных технологиях создают возможности продуктивного использования массива новых знаний и сокращения цикла обновления знаний.

В финансовой сфере либерализация финансовых рынков предоставляет уникальные возможности для финансирования новых предпринимательских инициатив, прежде всего связанных с развитием венчурных механизмов привлечения финансовых ресурсов. Развитие информационных технологий привело к тесному переплетению технологических и финансовых факторов в самых разнообразных формах, например, в сети Интернет, глобальных корпораций, стратегических альянсов.

В целом анализ инновационных процессов в современных условиях позволяет сделать ряд выводов. Наиболее характерной особенностью современных инновационных процессов является дальнейшая эволюция моделей инновационного процесса, в том числе нелинейной интегрированной модели нововведений. В ее рамках происходит увеличение числа компаний, участвующих в инновационном цикле и выводящих все большее количество стадий инновационного процесса (включая маркетинг, производство, продажи) во внешнюю среду. Роль крупной фирмы в инновационном процессе заключается в поиске инновационных идей, разработке и проектировании концепции нововведений и своего товарного знака (бренда). Остальные функции передаются независимым компаниям. Крупная фирма осуществляет системную интеграцию. Реализация функции системного интегратора нововведений предполагает возможность привлекать значительные финансовые потоки для обеспечения нововведения в рамках сети. Примером осуществления инновационной деятельности в рамках подобных стратегий могут являться стратегические альянсы производителей наукоемкой продукции.

Фундаментальные принципы нелинейной интегрированной модели: нелинейность и параллельность событий инновационного цикла, множественность его участников получают свое развитие при переходе к самой современной инновационной модели, которую можно определить как системно-интегрированную сетевую модель, отличающуюся высокой степенью пересечения хозяйственных функций и межинституциональных взаимодействий [4].

Следует отметить, что инновационные процессы, реализуемые в современных экономических условиях в качестве необходимого условия успеха, предполагают взаимосвязь предпринимательства, технологии, финансов. Внешняя и внутренняя рыночная инновационная среда новой

экономики невозможна без тесных сетевых взаимодействий, включающих большое число участников. Отличительное свойство инноваций в новой экономике — резкое увеличение скорости рыночной оценки новых идей, производимой на самых ранних стадиях формирования концепции нововведений. Результатом этих процессов является постоянное сокращение инновационного и жизненного циклов продукции и услуг и возникновение новых форм конкуренции. Экономическая особенность современных инновационных процессов заключается в том, что при формировании добавленной стоимости происходит применение знаний не только к материалам, оборудованию или трудовым ресурсам, но и приложение знаний к знаниям, информации. Таким образом, фундаментальные, прикладные науки и другие области знания, участвуя в инновационных процессах, увеличивают свое значение как потенциальный источник добавленной стоимости.

Литература

1. Пилипенко А.В. Инновационная активность российских предприятий: условия роста. — М.: Маркет Д.С., 2003. — С. 224–225.
2. Концепция инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 гг. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 г. ¹ 832. — Москва.
3. Шумпетер Й. Теория экономического развития. — М.: Прогресс, 1982.
4. Инновационная экономика / Под общ. ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. — М.: Наука, 2001. — С. 42–43.

Заглавие статьи	Некоторые аспекты тактики регионального бюджетного менеджмента
Автор (ы)	Рудаков М. Н., Шегельман И. Р.
Источник	Проблемы современной экономики, N 1 (33), 2016 http://www.m-economy.ru/art.php?

В статье анализируются устойчивые инструменты практики регионального бюджетного менеджмента, отражающие стремление финансовых властей не только обеспечить успешное исполнение бюджета, но и создать условия для свободы маневра региональными финансами

Ключевые слова: бюджетный менеджмент, бюджетное планирование, дефицит бюджета, профицит бюджета, межбюджетные трансферты, исполнение бюджета

В условиях финансово-экономического кризиса проблема качества бюджетного менеджмента встает особенно остро — перед бюджетной системой стоит задача в условиях снижения поступлений сохранить достигнутый уровень социально-экономического благополучия населения и, как минимум, не снизить социальные расходы бюджета. В связи с этим в Петрозаводском государственном университете ведутся систематические исследования структуры и качества источников доходов регионального бюджета, проблем повышения бюджетной эффективности отраслевых комплексов [1].

Но даже растущие и дополнительные ресурсы без изменения институциональной среды не смогут обеспечить повышение качества государственных услуг, тогда как реформирование механизмов работы самого госсектора позволяет решить эту задачу без увеличения расходов. Налицо институциональная направленность проблем, связанных с функционированием всего аппарата государственной власти и бюджета, как одной из важнейших составляющих частей финансовой политики государства.

Повысить устойчивость всего бюджетного механизма был призван переход на трехлетнюю систему бюджетного планирования. Мнения экспертов о целесообразности трехлетнего планирования бюджетов применительно к бюджетам регионов, за редким исключением, положительны. «Трехлетнее планирование бюджета регионы должны воспринимать положительно. При таком прогнозе возникает больше ясности для экономических партнеров и инвесторов — сможет ли регион выполнить свои обязательства по заключенным договорам, — полагает директор направления «Муниципальные финансы и бюджет» фонда «Институт экономики города» (Москва) Сергей Никифоров. Тем более что никто не запрещает вносить поправки в региональные законы о бюджете» [2].

Вместе с тем, на региональном уровне корректировка бюджетов используется давно и достаточно широко. По нашему мнению, сложившаяся практика позволяет характеризовать данный подход как важнейший тактический инструмент регионального бюджетного менеджмента.

Безусловно, уточнений бюджетов вряд ли можно будет когда-нибудь избежать, однако официальная статистика свидетельствует о таких масштабах корректировок, которые выходят за рамки трудностей бюджетного планирования и свидетельствуют о его определенной целевой ориентации. В качестве доказательства выдвинутого тезиса рассмотрим практику утверждения и исполнения бюджета Республики Карелия.

Например, согласно Закона «О бюджете Республики Карелия на 2013 год» № 1038-ЗРК от 7.12.2018 г. расходы были утверждены в сумме 13 948 955,6 тыс. руб., а прогнозируемый объем доходов — в сумме 13 153 157,6 тыс. руб. Внесенными затем изменениями по истечении 9 месяцев 2013 г. расходы утверждаются в сумме 18 289 108,6 тыс. руб., а доходы 16 537 952,3 тыс. руб. и дефицит приблизился к предельно допустимым 14,9% против 8% первоначальных. В результате рост расходов произошел на 31%, а доходов — на 25,7%.

Для такого изменения существовал ряд объективных причин, таких, например, как передача части полномочий в области лесного хозяйства на региональный уровень. Однако сложно объяснить, в частности, скорректированное увеличение налога на прибыль, поступающего в бюджет субъекта федерации, с 2 324 до 3 211 млн руб., то есть на 38%. И это при том, что какого-либо существенного всплеска деловой активности или реализации существенного по своим масштабам бизнес-проекта в 2013 г. на территории республики отмечено не было. Тем более, что и увеличение поступлений налога на доходы физических лиц было скорректировано в весьма скромных размерах — с 3251 до 3277 млн руб. (0,8%).

На этом фоне показательным выглядит и исполнение регионального бюджета 2013 г.: доходы были утверждены в сумме 16 409 400,1 тыс. руб., расходы — 17 549 812,5 тыс. руб., дефицит — 11 404 12,4 тыс. руб. Таким образом, утвержденные за два месяца до окончания года доходы и расходы были выполнены в итоге на 99 и 96% соответственно, а запланированный дефицит был сокращен на 35% за счет более существенного (относительно уточненного плана) уменьшения расходной части бюджета. При этом поступление основных бюджетобразующих доходов состоялось с точностью до наоборот: налог на прибыль составил 2987 млн руб. (93%); налог на доходы физических лиц — 3391 млн руб. (103,5%) [3].

Подобный подход был характерен и для 2014 г. Первоначально утвержденные (6.12.2013г.) Законодательным собранием параметры республиканского бюджета составляли: доходы — 16 795 978,7 тыс. руб., в том числе объем межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета — 4 344 350,7 тыс. руб., расходы — 17 651 724,3 тыс. руб. После внесенных 15.07.08 и 5.11.08 изменений доходы достигли 20 236 037,1 тыс. руб., в том числе трансферты из федерального бюджета — 5 345 652,9 тыс. руб., расходы — 21 809 815,2 тыс. руб. (доходы и расходы возросли на 20 и 23% соответственно). При этом помощь из федерального бюджета увеличилась на 23%, а дефицит возрос более чем на 80%, составив к

собственным доходам 10,6% против 6,9% первоначально намеченного [4].

С трудом верится, что эти метаморфозы объясняются сложностями прогнозирования: уж очень велик порядок изменений, да и налоговые статьи очень важные, что бы так просчитываться. Очевидно, что при первоначальном утверждении, да и последующих корректировках присутствует стремление занизить доходную часть, а к концу финансового года «найти» внезапно почти четверть бюджета.

При таком подходе трудно говорить о бюджетном контроле, а тем более об эффективности получаемых таким образом бюджетных доходов и осуществляемых расходов, поскольку, как известно, последние выступают одним из важнейших факторов, влияющих на динамику региональной экономики. Конечно, часть «найденных» средств пойдет на вложения по адресным инвестиционным программам и реализацию приоритетных национальных проектов, но какая-то часть будет выведена из производительного потребления. Следует также иметь в виду, что изменения производятся в конце года, времени на детальную проработку возможных альтернатив нет, решения должны приниматься быстро и однозначно. Понятно поэтому, что чем больше будут такие погрешности при формировании и принятии бюджета, тем больше будет возможностей для не совсем ясного их расходования. А значит и рост экономики не станет таким, каким мог бы быть.

Кроме того, подобный подход позволяет вполне обоснованно рассчитывать на адекватную помощь федерального центра. Безусловно, непосредственной причинно-следственной связи между состоянием регионального бюджета и объемом федеральных межбюджетных трансфертов нет, поскольку последние определяется еще и состоянием федеральных финансов, однако статистика исполнения консолидированного бюджета Республики Карелия принципиально подтверждает выдвинутый тезис (табл. 1).

Как видим, доля межбюджетных трансфертов в доходах была минимальной в годы достигнутого профицита — в 1999 и 2000 гг. Рост профицита с 85,6 до 185 млн руб. сопровождался и уменьшением доли федеральных трансфертов с 9,8 до 9,3%. В дальнейшем федеральный центр увеличивал объем трансфертов по мере роста дефицита регионального бюджета (2001–2004 гг.). Полученный в 2017 г. профицит позволил сохранить объем получаемых средств, но их доля в доходах существенно уменьшилась (с 22,4 до 16,8%). Видимо в 2018–2013 гг. федеральный центр выделял средства «по инерции» предшествующего года, что обусловило запаздывание его реакции на состояние регионального бюджета при сохранении общей тенденции. В результате доля собственных налоговых и неналоговых доходов в консолидированном бюджете региона уменьшилась в 2013 г. по сравнению с предыдущим годом на 13 пунктов — с 75 до 62%.

Таблица 1

Исполнение консолидированного бюджета Республики Карелия в 1998-2014 гг. (млн руб.) [5]

Не следует делать вывод, что региональные власти своеобразно манипулируют дефицитом: доходная база региональных финансов сильно зависит от неподвластных региональным властям факторов. В частности, экспортная ориентация экономики республики обуславливает сильную зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, предопределяя доходность крупнейших налогоплательщиков регионального бюджета. В таких условиях минимизация доходов бюджета на стадии планирования становится важнейшим инструментом обеспечения устойчивости региональных финансов. Однако мера этой минимизации и степень ее влияния на динамику региональной экономики проблематична.

В формировании и использовании бюджетных средств региона длительное время сохраняется устойчивая неравномерность. Выполнение плановых показателей по расходам в течение года, как правило, отстает от выполнения плана по доходам — разрыв составляет до 10 пунктов. Динамика исполнения консолидированного бюджета Республики Карелия в 2014 г. характеризовалась следующими показателями: в первом квартале бюджет был исполнен по доходам на 27%, по расходам — 20%, в первом полугодии — на 56 и 46%, по итогам 9 месяцев — на 77 и 64% соответственно [6]. Видно, что разрыв между этими показателями на протяжении года рос. Исполнение бюджета республики, составляющего почти три четверти консолидированного, характеризуется аналогичной тенденцией.

Подобная практика позволяет своеобразно решать проблему дефицита бюджета: поддерживаемый в течение года устойчивый профицит начинает таять после 8-9 месяцев и по итогам года превращается в дефицит. В частности, отчетность по исполнению консолидированного бюджета в 2013 г. показывала профицит по итогам первого квартала в размере 204,4 млн руб., полугодия — 179,9 млн руб., девяти месяцев — 369,2 млн руб. (показательно: январь-август — 677,9 млн руб., но январь-ноябрь — всего 65,8 млн руб.) и завершение года дефицитом в размере 972 млн руб. Соответствующие цифры 2014 г. впечатляют больше — 1157 млн руб., 1377 млн руб., 1644 млн руб. и сложившийся по итогам года дефицит в размере 301 млн руб. [7]

Таким образом, бюджетный менеджмент «тучных» лет российской экономики, к сожалению, сохранил излишне конъюнктурную направленность. Отложенное введение трехлетнего бюджета свидетельствует о чрезмерной сиюминутности главного документа государственных финансов страны, его ориентации на складывающееся положение в сфере государственных финансов, а не на формирование задающих финансовых импульсов со стороны государственной финансовой политики. Государственным управляющим структурам проще и спокойнее «плыть по течению», чем искать и использовать механизмы удержания экономики на адекватном требованиям времени курсе. Централизация бюджетных ресурсов

в сочетании с широкими возможностями изменения параметров федерального и региональных бюджетов, нацеленность на гарантированность результатов и их использование «по факту», не позволят преодолеть экстенсивно-ресурсный тип развития экономики.

Рассмотренная проблема свидетельствует о необходимости перехода к интенсивной политике регулирования государственных доходов и расходов от экстенсивной, при которой рост доходов и расходов, выделение дополнительных ресурсов сочетается с качеством бюджетного менеджмента.

Очевидно, что результат бюджетирования необходимо переориентировать на инновационно-инвестиционный экономический прогресс. Учет показанных выше тенденций и адекватное повышение качества бюджетного менеджмента принесло бы ощутимую пользу региональной экономике. Качественное функционирование региональных бюджетных ресурсов повышает устойчивость и стабильность бюджета и является своеобразным дополнительным резервом, который может быть использован для увеличения темпов экономического роста, но пока, к сожалению, не задействован в достаточной мере. Эффективность бюджетного менеджмента могла бы снизить остроту некоторых экономических, социальных и инфраструктурных проблем, что в конечном итоге выразилось бы в улучшении общего состояния всей институциональной среды региональной экономики.

Устойчивость применяемых инструментов регионального бюджетного менеджмента позволяет охарактеризовать их не как вынужденные и обусловленные несовершенством методов прогнозирования и трудностями финансового планирования, а как имманентную часть тактики управления региональными финансами. При этом тактическая эффективность бюджетного менеджмента в известной мере противоречит стратегическим ориентирам развития региональной экономики. В конечном счете, сформировавшийся в регионе подход к определению объемов и использованию региональных финансовых ресурсов оборачивается как их недобором в будущем, так и снижением эффективности расходования.

Литература

1. Шегельман И.Р., Рудаков М.Н., Щеголева Л.В., Пономарев А.Ю. Бюджетная эффективность регионального лесопромышленного комплекса: необходимость новых подходов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: Матер. Пятой ежегодной междунар. науч.-практ. конф. Кн. II. — Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2017. — С. 191–203.; Рудаков М. Н., Шегельман И. Р. Республика Карелия: бюджет и реальный сектор. // ЭКО: Всерос. экон. журн. — 2018. — №7. С. 41–57; Шегельман И. Р., Рудаков М. Н. Бюджетная эффективность лесопромышленного комплекса Карелии: проблемы и перспективы // Лесной журнал. — 2013. — № 3. — С. 134–137.

2. Коломейцева О., Мармышев Д., Чистякова С. На три года вперед. — [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://com.sibpress.ru/19.01.2013/macroeconomics/83486>

3. Закон Республики Карелия «Об исполнении бюджета Республики Карелия за 2013 год» от 19.06.2014 г. № 1213-ЗСК.

4. Закон Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2014 год» от 13.12.2013 г. № 1140-ЗСК (в ред. Законов РК от 15.08.2014 и 5.11.2014).

5. Составлено на основании годовых отчетов об исполнении консолидированного бюджета Республики Карелия, 2014 год — по докладу Главы Республики Карелия Катанандова С.Л. «О положении в республике, выполнении государственных программ, осуществлении внутренней политики и внешних связей Республики Карелия (итоги 2014 года)». — Петрозаводск, 2015. — С. 171–173.

6. Краткие аналитические записки об исполнении консолидированного бюджета Республики Карелия. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://minfin.karelia.ru/cgi-bin/linker.pl?id=10150>

7. Социально-экономическое положение Республики Карелия за январь-август 2014 г.: Ежемесячный доклад / Карелиястат. — Петрозаводск, 2014. — С.105-106; Краткие аналитические записки об исполнении консолидированного бюджета Республики Карелия.

Заглавие статьи	Финансовые инновации и инновационное взаимодействие в региональном бюджетном процессе (на примере Республики Татарстан)
Автор (ы)	Шишкин О. В.
Источник	Проблемы современной экономики, N 3 (35), 2016

http://www.m-economy.ru/art.php? nArtId=3258
--

В статье рассматриваются вопросы внедрения в бюджетный процесс Республики Татарстан финансовых инноваций, изучаются основные формы внедряемых инноваций по стадиям составления и исполнения регионального бюджета, выявляется адаптивность нововведений к традиционным элементам бюджетного процесса

Ключевые слова: финансовые инновации, бюджетный процесс, реформирование государственных финансов, среднесрочное планирование, ведомственная целевая программа, реестр расходных обязательств, автономное учреждение

Внедрение и обеспечение инноваций и инновационного взаимодействия хозяйствующих субъектов финансового и реального секторов экономики, связанного с принципами бюджетирования, ориентированного на результат (далее БОР), на стадиях планирования, формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, является одним из основных условий повышения эффективности государственных расходов.

При этом основой для финансовых инноваций в бюджетном процессе различных уровней, их «генетическим ресурсом» являются финансовые традиции, выражающиеся в общепринятых, повторяющихся и предсказуемых финансовых действиях, отношениях, процедурах и мероприятиях и, соответствующим образом, отражающихся в правилах поведения и привычках хозяйствующих субъектов.

Экономической теорией доказано, что основой устойчивости экономической системы является экономическая традиция, а движущей силой ее развития на различных уровнях и в различных сферах являются инновации. При этом инновационные процессы должны быть оптимальными и сбалансированными, чтобы не разрушить фракталы (традиции) самой системы, которые сохраняют ее жизнеспособность и самобытность [10, 67]. С другой стороны, традиции, являясь стабилизирующими силами экономической системы, могут отторгнуть инновации, если данная система или не «распознает» их, или уровень инноваций в системе превысит уровень ее инновационной восприимчивости. Таким образом, внедрение нововведений в количестве, превышающем некоторый критический уровень устойчивости финансовой системы, может привести или к системному краху экономической структуры общества, или к отторжению системой инновации. В подобной ситуации инновация будет существовать «сама по себе», вне системы или в системе в качестве пятого угла в виде формальной процедуры, которая реализуется только потому, что «какой-то умник так придумал».

Поэтому актуальным становится изучение вопросов взаимодействия инноваций бюджетного процесса, как между собой, так и с его традиционными элементами, а также с определением их места в бюджетном процессе [9].

В этой связи, считаем целесообразным, рассмотреть процесс внедрения финансовых инноваций в региональные бюджеты Российской Федерации в аспекте их практической успешности, то есть с позиции укрепления и развития сложившихся финансовых традиций в бюджетном процессе конкретного региона, а именно — в Республике Татарстан.

За последние годы в указанный процесс внесены значительные нововведения, связанные, прежде всего, с введением элементов бюджетирования, ориентированного на результат. Республика Татарстан, также как и другие регионы Российской Федерации, не осталась в стороне от указанного процесса. Реформа финансовой системы не может не затрагивать и другие сферы государственного управления. В целях внедрения новых инструментов государственного и финансового управления, внедряемых в бюджетные процессы, в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации, их взаимной увязки с другими сферами государственного управления, Министерством финансов Республики Татарстан была разработана Программа реформирования региональных финансов Республики Татарстан (далее Программа). Основной целью Программы реформирования системы управления общественными финансами Республики Татарстан является повышение эффективности использования бюджетных средств [5].

В рамках данного перехода, осуществляемого в соответствии с указанной Программой, в процесс составления бюджета были введены следующие инновационные процедуры:

- среднесрочного планирования;
- принятия ведомственных целевых программ;
- составления реестра расходных обязательств Республики Татарстан.

В этой связи бюджет Республики Татарстан впервые был принят на три финансовых года — 2015 г. и на плановый период 2016–2017 гг. При этом более чем 90% ассигнований бюджета республики на плановый период, были расписаны по главным распорядителям бюджетных средств (ГРБС). Показатели распределения ассигнований бюджета Республики Татарстан на 2016–2017 гг. среди главных распорядителей представлены в табл. 1.

Таблица 1

Распределение ассигнований бюджета РТ на 2016–2017 гг. среди главных распорядителей и централизованных статей расходов (млн руб.)

Год	Общий объем расхо- дов	в т.ч.:			
		распределены между ГРБС		не распределены между ГРБС	
		Сумма	Уд.вес %	Сумма	Уд.вес %
2010	100 006,2	92 087,1	92,1	7 919,1	7,9
2011	106 896,3	97 296,8	91,0	9 599,5	9,0

Как видно из табл. 1, при принятии законодательного акта о бюджете республики на 2015–2017 гг. и на 2016 г. — первый год планового периода, по ГРБС было распределено 92 087,1 млн руб. или 92,1% от общего объема ассигнований бюджета республики, а в 2017 г. соответствующие показатели составили 97 296,8 млн руб. или 91% [2].

Эта положительная тенденция распределения бюджетных средств, ориентированных на результат получила свое развитие и конкретизацию в расширении применения механизма ведомственных целевых программ. С помощью этого механизма предполагается формирование бюджета Республики Татарстан на 2015–2017 гг. Ведомственные целевые программы покрывают не менее чем 50% бюджетных расходов. При этом все ведомственные программы публикуются на интернет-порталах соответствующих органов исполнительной власти Республики Татарстан. Фактом, подтверждающим успешное внедрение процедуры разработки и утверждения ведомственных целевых программ в бюджетный процесс республики, является формирование 51% расходов бюджета Республики Татарстан на 2015 г. (без учета субвенций на исполнение делегированных полномочий) в рамках реализации ведомственных целевых программ.

Общая сумма включенных в первоначальный закон о бюджете республики на предыдущий финансовый год ведомственных программ составила 45 979,9 млн руб.

В республике Постановлением КМ РТ от 17.04.2018 № 174 утвержден Порядок разработки утверждения и реализации ведомственных целевых программ. В целях детализации технологии разработки ведомственных программ совместным приказом Министерства финансов Республики Татарстан и Министерства экономики Республики Татарстан от 31.03.2014 № 46/02-33 утверждены методические рекомендации по разработке, утверждению и реализации ведомственных целевых программ, согласно которым данные программы внедряются в бюджетный процесс.

Для составления реестра расходных обязательств Республики Татарстан Постановлением КМ РТ от 18.07.2017 № 356 были утверждены:

— форма Реестра расходных обязательств Республики Татарстан (в качестве Приложения);

— порядок ведения Реестра расходных обязательств Республики Татарстан, в соответствии с которым Министерство финансов Республики Татарстан является органом, уполномоченным осуществлять его ведение.

Реестр расходных обязательств Республики Татарстан составляется на основании реестров расходных обязательств субъектов бюджетного

планирования [3]. Соответственно, в развитие указанного постановления Министерством финансов Республики Татарстан был выпущен приказ от 05.04.2018 № 02-31 «О методических рекомендациях по составлению реестра расходных обязательств субъектами бюджетного планирования».

Формализованный порядок по отдельному планированию бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых обязательств, а также порядка расчета объемов расходов бюджета Республики Татарстан на реализацию соответствующих расходных обязательств был утвержден приказом Министерства финансов Республики Татарстан «Об утверждении Порядка планирования бюджетных ассигнований бюджета Республики Татарстан на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Инновационным в процессе исполнения бюджета республики является процесс перехода бюджетных учреждений в автономные.

Принципиальное отличие автономных учреждений от государственных или муниципальных бюджетных учреждений заключается в том, что они обладают большей свободой распоряжения имуществом (в том числе и недвижимым), переданным им учредителем на праве оперативного управления для осуществления целей, закрепленных в уставе автономного учреждения. При этом автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества.

Другим основным отличием автономного учреждения от бюджетного является способ финансирования его деятельности. Согласно ст. 4 Федерального закона учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с его уставной деятельностью. При этом финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений осуществляется в форме субвенций и субсидий за выполнение ими своих уставных задач.

Переход бюджетных учреждений в автономные стал возможен благодаря разработке в республике нормативов финансовых затрат на предоставление определенных государственных услуг, основанных на натуральных нормах их осуществления. Нормативы финансовых затрат по состоянию на сегодняшний день были утверждены во всех отраслях социальной сферы, учреждения которой перешли в автономные учреждения.

По данному типу учреждений указанные нормативы были утверждены Постановлением КМ РТ от 14 декабря 2013 г. № 712 «Об утверждении нормативов финансовых затрат и нормативов содержания имущества государственных учреждений социального обслуживания Республики Татарстан». На 2015-2016 гг. нормативы финансовых затрат и нормативов содержания имущества учреждений социального обслуживания Республики Татарстан утверждены Постановлением КМ РТ от 20.04.2015 г. № 254 [4].

Согласно утвержденным нормативам общая сумма субсидий на выполнение задания учредителя состоит из средств:

— выделяемых согласно нормативам на финансирование собственно

предоставления соответствующих уставной деятельности автономного учреждения государственных услуг,

— средств, предоставляемых на содержание имущества, переданного учредителем на праве оперативного управления для осуществления целей, закрепленных в уставе автономного учреждения.

Всего в течение 2013-2015 гг. статус автономного учреждения обрело 36 учреждений социального обслуживания Республики Татарстан.

Структура доходов автономных учреждений социального обслуживания в 2014–2015 гг. представлена на Диаграмме 1.

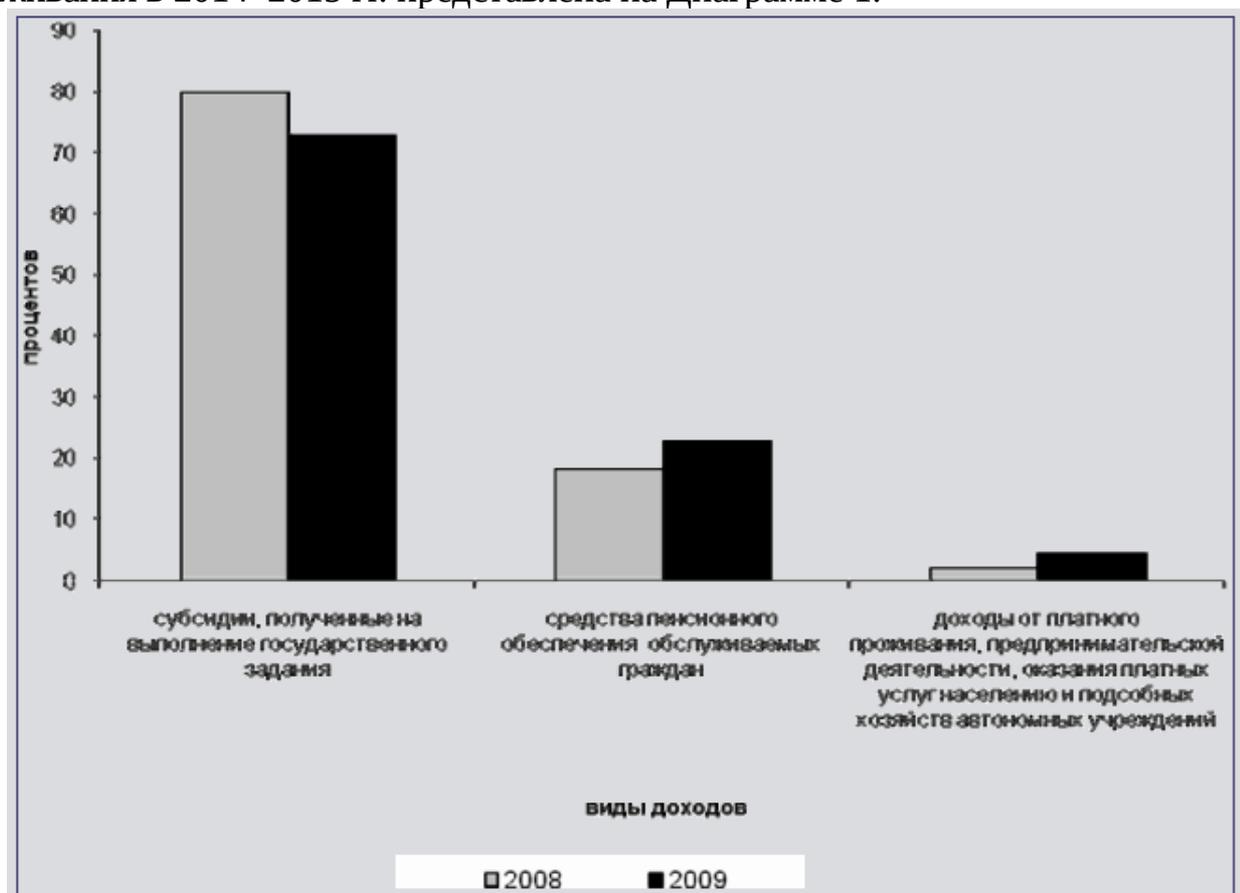


Диаграмма 1. Структура доходов автономных учреждений социального обслуживания в 2014–2015 гг.

Как видно из диаграммы доля коммерческих доходов учреждений (средства пенсионного обеспечения обслуживаемых граждан и доходы от коммерческой деятельности) в 2015 г. по сравнению с 2014 г. возросли, что является фактом, подтверждающим оптимизацию структуры доходов данного вида государственных учреждений.

Средняя заработная плата работников автономных учреждений социального обслуживания по итогам 2015 г. составила 10500 руб., что на 10% выше заработной платы по итогам 2014 г.

Важным показателем работы учреждения является отсутствие простроченной кредиторской задолженности. По состоянию на 01.01.2016 автономные учреждения социального обслуживания населения кредиторской задолженности не имеют.

Таким образом, можно сделать вывод, что рассмотренные финансовые инновации успешно прошли процесс становления и адаптации в традиционном бюджетном процессе Республики Татарстан. Их внедрение и обеспечение на основе принципов бюджетирования, ориентированного на результат, укрепляет традиционно-инновационное взаимодействие хозяйствующих субъектов финансового и реального секторов региональной экономики на стадиях планирования, формирования и исполнения бюджета региональной бюджетной системы Российской Федерации, что повышает эффективность государственных расходов.

Литература

1. Закон Республики Татарстан от 15.12.2015 №64-ЗРТ «О бюджете Республики Татарстан на 2016 год».
2. Закон Республики Татарстан от 20.12.2014 №124-ЗРТ «О бюджете Республики Татарстан на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».
3. Постановление КМ РТ от 18.08.2015 №567 «О ведении реестра расходных обязательств Республики Татарстан».
4. Постановление КМ РТ от 20.04.2015 № 254 «Об утверждении нормативов финансовых затрат и нормативов содержания имущества учреждений социального обслуживания Республики Татарстан на 2015 год».
5. Постановлением КМ РТ от 29.11.2013 №666 «О Программе реформирования региональных финансов Республики Татарстан на 2013–2015 годы».
6. Постановление КМ РТ от 17.04.2018 №174 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».
7. Аксененко А.В. Бюджетирование, ориентированное на результат: региональный опыт внедрения // Финансы. — 2015. — №1. — С. 20–22.
8. Грузнов А. Бюджетирование, ориентированное на результат, на субфедеральном уровне: реалии и перспективы // Бюджет. — 2015. — №8. — С. 33–35.
9. Клишина М.А. Составление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса: Автореф. дисс... канд. юридических наук. — М.: ГУ — ВШЭ, 2015.
10. Посталюк М.П. Инновационные отношения в экономической системе: теория, методология и механизмы реализации — Казань: Казанский государственный университет, 2018 — 420 с.