

al Climate Change" included in the *Clean Air Handbook*.

The Yang and Pastreich visited Palo Alto where they met with Mayor Peter Drekmeier to discuss cooperation with the city of Daejeon. Drekmeier is the rare example of an environmental activist who has been elected the mayor of an American city. He expressed deep interest in close cooperation and pledged his support. That meeting was followed by meetings with faculty members at Stanford University, including Professors Barton Thompson and Jeffrey Koseff, co-directors of Stanford University's Woods Institute for the Environment. Interest was considerable, especially in the field of environmental technology. Interestingly enough, the city of Palo Alto and Stanford University have not worked closely together, but gave some consideration to this possibility as a result of this approach from abroad. The value of the international component to environmental advocacy at the local level was reconfirmed.

The city of Daejeon achieved considerable recognition as a result of these and other efforts. Daejeon was selected as the location for the 2009 Tunza International Children's Conference on the Environment (August 17-20). This event brings together youth from around the world to discuss their role in responding to global warm-

ing and the Daejeon Green Growth Forum will play a central role.

#### Conclusion: Imagining a Coalition of Ecocities

Addressing global warming and pollution is an international effort. Meetings between presidents and CEOs, however, are not sufficient to address an effective solution because so many of the problems are issues for local government and not central government. The Daejeon Green Growth Forum offers the hope for cooperation between experts in environmental fields of study, local government and citizens. The recent proposal for a working alliance of eco-cities offers up the possibility that local governments around the world can share resources and work together to achieve their goals.

The next step for the forum and its allies in Japan and the United States, and more recently India and Mongolia, will be to try to set up a mechanism that can maintain close cooperation over distance and linguistic gaps. The extent to which such relations can be established through a coalition of ecocities will be essential to developing an effective international response that can do what meetings of world leaders and ministers cannot: implement reforms at the local level.

## **Вопросы совершенствования управления муниципальными финансами в современных условиях**

**А. В. Астахова, Т.С. Горащенко**

Алтайская академия экономики и права, администрация Железнодорожного района

г. Барнаул

Развитие муниципального управления в целом и управления муниципальными финансами, в частности, является одной из приоритетных задач государства. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 была одобрена концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах, направленная на повышение ре-

зультативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы страны. Обоснованные в названной концепции необходимость и предпосылки реформирования бюджетного процесса, обострившиеся в период экономического кризиса, до настоящего времени продолжают оставаться актуальными.

Несмотря на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы, в России до настоящего времени отсутствовали включенные в бюджетный процесс механизмы среднесрочного, текущего и оперативного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов. Основными моментами проявления такого подхода являются следующие:

а) планирование бюджетных расходов при разработке среднесрочного финансового плана осуществляется по годам без разбивки на более мелкие плановые периоды, причем для каждого бюджетного цикла отдельно, при этом имеет место неопределенность объема и структуры ассигнований, выделяемых главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств;

б) отсутствует четкий формализованный механизм и критерии перераспределения бюджетных ресурсов, вместо которых используется методика предоставления бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет;

в) отсутствуют четкие формулировки целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критерии оценки деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств;

г) требуют совершенствования применяемые методы и методики программно-целевого планирования, а также механизмы доведения соответствующих плановых показателей до распорядителей и получателей бюджетных средств;

д) требует существенной доработки система мониторинга и оценки финансовых результатов текущей и оперативной деятельности органов государственного и муниципального управления и т.д.

Таким образом, имеющая место организация бюджетного процесса существенно ограничивают возможности и институциональные стимулы повышения эффективности перспективного, текущего и оперативного управления государственными (муниципальными) финансами.

Если рассматривать две концепции реализации бюджетного процесса: «управление бюджетными ресурсами (затратами)» и «управление результатами», то в современных условиях вторая из них несомненно является более приемлемой.

В рамках концепции "управления ресурсами" бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов с де-

тальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации Российской Федерации. Такой подход требует соблюдения жестких бюджетных ограничений и направлен на обеспечение сбалансированности бюджета и выполнения запланированных показателей. При этом ожидаемые результаты бюджетных расходов практически не обосновываются, а управление показателями бюджета сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

Концепция "управления результатами" предполагает, что бюджет должен формироваться, исходя из целей и планируемых результатов государственной политики на всех уровнях управления. Принципиальным является тот факт, что бюджетные ассигнования должны при этом иметь четкую привязку к функциям управления (услугам, видам деятельности). При формировании планов бюджетных ассигнований основное внимание должно уделяться обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Данная концепция реализации бюджетного процесса нацелена на расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств (администраторов бюджетных средств). Она предполагает установление долгосрочных переходящих лимитов ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формирование общей суммы ассигнований (глобального бюджета) на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств. При этом создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.д.). В отличие от концепции "управления ресурсами" здесь приоритет отдается внутреннему контролю, повышается ответственность за принятия решений, которые делегируются на нижние уровни управления, проводится регулярный мониторинг финансового состояния и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности. В результате оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

«Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) "бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования".

Ее суть - распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов» [1].

Помимо создания системы мониторинга результативности бюджетных расходов эта модель предполагает переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств. В связи с этим возникает необходимость в группировке расходных обязательств в зависимости от степени их предопределенности и правил планирования ассигнований на их выполнение. Из сказанного следует, что процедура формирования и утверждения бюджета должна быть переориентирована на выработку четких приоритетов, используемых для его расходной части и оценку их реализации. Это влечет за собой укрупнение планируемых позиций и изменение перечня и формата бюджетных документов. Но главное – существенно расширяются полномочия органов исполнительной власти при исполнении бюджета.

Описанная концепция «управления ресурсами» в бюджетировании для ее практического внедрения должна была быть одобрена решениями на уровне муниципальных образований Российской Федерации.

С 01.01.2008 г. вступило в силу решение Барнаульской городской думы "Об утверждении Положения о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в городе Барнауле" [3]. Отметим, что принятие Федерального закона от 26.04.2007 N 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации" [4].

Названное решение Барнаульской городской думы устанавливает правовые основы функционирования бюджетной системы муниципального образования городского ок-

руга (г. Барнаула) и регламентирует деятельность участников бюджетного процесса:

- по составлению, рассмотрению и утверждению проекта бюджета города,
- исполнению бюджета,
- утверждению отчета об исполнении бюджета,
- осуществлению муниципального финансового контроля его исполнения,
- регламентирует иные вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений.

Решением предусматривается, что городской округ имеет собственный бюджет, составляемый на один или три года и предназначенный для исполнения расходных обязательств городского округа. В целях сопоставимости показателей бюджета города с другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации при его составлении и исполнении применяется бюджетная классификация Российской Федерации.

В бюджете города должны планироваться финансовые средства, направляемые на исполнение расходных обязательств городского округа. Это, во-первых, расходные обязательства, возникающие в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, а во-вторых, – расходные обязательства, исполняемые за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы. К доходам бюджета города относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

Названные и другие статьи рассматриваемого решения не предусматривают использования какого-либо принципиально нового подхода к управлению муниципальными финансами. Анализ решения не позволяет сделать вывод о переориентации производственной деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов. Таким образом, концепция "управления результатами", предусматривающая реформирование бюджетного процесса, в данном решении Барнаульской городской думы в явном виде не просматривается.

Совершенствование управления муниципальными финансами в современных условиях, направленное на реформирование бюджетного процесса, требует системного решения комплекса теоретических и практи-

ческих задач стратегического, текущего и оперативного менеджмента в области государственного и местного самоуправления.

Остановимся на некоторых из них, наиболее значимых в рамках концепции реализации рассматриваемого бюджетного процесса «управление результатами».

Важную роль в проведении любой реформы играют, прежде всего, принципы, которые должны быть положены в основу разработки и внедрения новой концепции.

Принцип управления по результатам ориентирует всех сотрудников организации на достижение некоторой совокупности ожидаемых результатов, при этом ответственность за конечные результаты возлагается на каждого работника.

Понятно, что взять на себя ответственность за конечные результаты работники могут лишь при том условии, что им будут предоставлены все права, информация и предоставлена свобода действий в пределах их компетенции. При этом в качестве конечных результатов могут выступать не только финансово-экономические показатели, но и показатели, характеризующие такие стратегические цели как развитие организации, повышение качества оказания услуг, завоевание положительного имиджа и доверия, достаточно полное удовлетворение нужд и запросов населения и пр.

Управление по целям тесно связано с положениями концепции групповой самоорганизации и самоуправления. В идеальном случае управление по целям сводится к исполнению самых общих указаний руководителя, который предоставляет для этого своим подчиненным все полномочия и делегирует им свои основные функции управления от планирования, организации, координации и до контроля исполнения. Главным условием применения этого принципа считается отождествление всеми сотрудниками личных целей с коллективными, достижение высокого уровня доверия, взаимопонимания и взаимопомощи. Успех в руководстве приносит не столько тщательная разработка административных правил и должностных инструкций и их дисциплинированное соблюдение, сколько создание такого организационного климата, в котором каждый сотрудник сможет проявить инициативу, принимать решения и действовать самостоятельно в пределах своей компетенции, стремясь к достижению общих целей.

Провозглашенный принцип (концепция) управления по целям (управление результатами) не является независимым, он должен внедряться в системе основных принципов и методов руководства в органах местного самоуправления. Остановимся на наиболее значимых из них.

Одним из основополагающих принципов административного управления является принцип единоначалия, достаточно значимый для концепции реализации бюджетного процесса «управление результатами».

Не останавливаясь на недостатках многоуровневых иерархических структур, укажем на преимущества централизации функций управления. Во-первых, еще на ранних этапах становления менеджмента как науки было отмечено, что никакое собрание людей, если оно не организовано должным образом и не имеет руководителя, наделенного всеми необходимыми властными полномочиями, не может действовать эффективным образом. Даже многочисленные комитеты, комиссии, рабочие или проектные группы избранных высококвалифицированных специалистов по данному вопросу не в состоянии согласовано работать, если они не подчиняются одному компетентному должностному лицу.

Понятно, что в процессе обсуждения какой-либо проблемы или целевой программы, группа специалистов способна решить ее успешнее, чем один человек. Бывает, что при поиске выхода из проблемной ситуации положение дел требует выслушать и принять во внимание многие противоречивые мнения, групповое управленческое решение будет в таком случае более надежным. Но даже когда все согласны друг с другом по поводу конечной цели, но предлагают различные средства и способы ее достижения, все равно потребуются руководитель, принимающий на себя функции единоначалия и персональную ответственность за окончательное решение.

Комитеты, комиссии, собрания, советы и разного рода общественные организации бывают особенно полезны для ведения административных дел в условиях, когда действует фактор неопределенности, но только в качестве совещательных структур. Они дают руководителю необходимую информацию, советы, контролируют и вносят необходимые коррективы, но окончательный выбор управленческого решения и его утверждение остается за руководителем.

Итак, единоначалие выступает в роли одного из главных принципов административного управления, от реализации которого зависит успешное ведение всех дел в местном самоуправлении. Принцип единоначалия дополняется принципом единства руководства. Последний состоит в том, что каждый сотрудник должен быть подотчетен и получает распоряжения только от одного руководителя; в противном случае, когда подчиненный получает указания от нескольких руководителей, ослабляется контроль, падает личная ответственность за результаты работы.

Еще одним важным принципом управления, соблюдение которого требует концепция реализации бюджетного процесса «управление результатами», является принцип патисипативного управления.

Под патисипативным управлением понимают участие непосредственных исполнителей в принятии решений и разделение с руководителем его должностных обязанностей и функций управления. По своей сути местное самоуправление с широким привлечением населения к решению всех проблем, возникающих в муниципальном образовании, задумывалось как одна из самых демократических форм патисипативного управления.

«Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [5].

Обсуждаемая концепция «управления результатами» предполагает, в первую очередь, именно решение вопросов местного значения исходя из интересов населения. Однако следует отметить, что реальное внедрение данного принципа в РФ пока не может считаться завершенным.

Важным является принцип программно-целевого управления, активно используемый в современных условиях для реформирования бюджетного процесса, в отличие от обычного целеполагания, планирования и координации деятельности базируется на алгоритмах управления. Последние предполагают наличие ранжированной по степени

важности (приоритетности) системы целей вместе с заданными способами их достижения, предусматриваемыми действиями и критериями для оценки конечного результата. Для эффективного внедрения данного принципа требует, в частности, разработки системы целевых показателей. При этом следует подчеркнуть, что в системе местного самоуправления многие показатели являются размытыми. Например, всем понятен показатель «Объем инвестиций в строительство дома культуры», но при этом совершенно не ясно, на сколько мы приблизимся к цели повышения культурного уровня отдельных социальных слоев.

Следующим значимым принципом является принцип ценностного управления, или управления посредством усвоения философии и системы ценностей организации. В основу этой модели совершенствования управления в целом и финансового управления, в частности, закладываются единое видение перспектив развития организации, ее миссии и предназначения. У сотрудников всех подразделений системы муниципального управления вырабатывается объединяющие всех организационная культура, единый образ мышления и корпоративный дух. Достичь внедрения данного принципа в отдельно взятой организации, на протяжении достаточно длительного периода времени, по-видимому, не представляется возможным. Философия и система ценностей организации во многом определяется общепринятой системой ценностей как в обществе в целом, так и в самой системе государственного и муниципального управления.

Принцип ситуационного управления (или ситуационный подход) предлагается в качестве оперативного инструмента в принятии решений в условиях неполной определенности информации. Каждая проблемная ситуация, с которой приходится иметь дело управленческим работникам, уникальна, а принимать решения и осуществлять их приходится в условиях риска и неопределенности, последствия принятых решений могут проявить себя не сразу и задевают интересы многих лиц, а их реакции нельзя заранее предвидеть. Важным подспорьем при внедрении данного принципа могут служить базы данных и базы знаний информационных компьютерных систем ситуационного управления, которые успешно себя зарекомендовали в различных контурах диспетчерского управления.

Особое внимание при внедрении новой концепции реализации бюджетного процесса «управление результатами» следует уделить принципу планирования, который назовем принципом скользящего перекрытия плановых периодов. Идея использования принципа проиллюстрирована на рисунке 1.

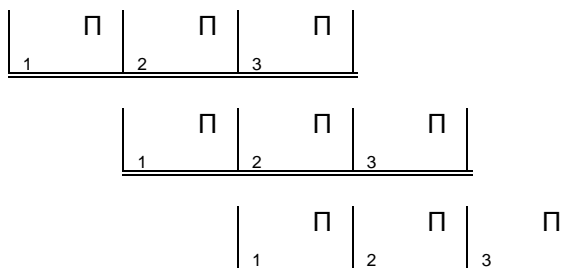


Рисунок 1 - Схема скользящего перекрытия периодов планирования

Разработка «скользящего бюджета» предполагает, что по окончании первого периода к последнему добавляют новый, учитывающий полученные результаты и произошедшие изменения. Скользящее планирование начинается с анализа отклонений, в ходе которого плановые значения ключевых показателей бюджета сравниваются с фактическими. По итогам анализа принимается ключевое решение – будет ли откорректированы основные показатели будущих бюджетных периодов.

Скользящие бюджеты гарантируют, что планирование – это не единовременное событие, которое происходит один раз на рассматриваемом горизонте планирования, когда составляется бюджет, а непрерывный процесс.

Описанную схему можно уточнить, отдавая каждому плановому периоду горизонта планирования свою особую «роль», когда корректировка показателей бюджета на некоторые периоды не допустима.

Пусть рассматривается некоторый горизонт планирования. В приведенном примере на рисунке 1 он равен трем плановым периодам, которые обозначены соответственно через  $P_1$ ,  $P_2$ ,  $P_3$ .

Относительно каждого момента времени периоды планирования (годы, кварталы или месяцы) разделены на текущий ( $P_1$ ), директивный ( $P_2$ ) и контрольный ( $P_3$ ). Эти названия и понятия относительны, так как с течением

времени они изменяются; текущий период становится прошедшим, директивный – текущим, контрольный – директивным, как показано на схеме рисунка 1.

Уточним введенные понятия.  $P_1$  - периодом является период, в котором организация работает в данный момент времени.  $P_2$  – это директивный период, непосредственно следующий за текущим. Использование понятия «директивный» объясняется тем, что плановые показатели на этот период считаются директивным и известны в текущем периоде, как директивное задание на следующий период, поэтому показатели бюджета данного периода не корректируются непосредственно перед началом данного периода.  $P_3$  – контрольный период – это период планирования, непосредственно следующий за директивным. Использование названия «контрольный» объясняется тем, что при формировании показателей бюджета на период  $P_3$  производится анализ устойчивости производственных процессов, экономических и финансовых потоков и контроль результатов выполнения бюджетных показателей по предотвращению факторов неустойчивости, в частности, возможной необеспеченности плана ресурсами после выполнения показателей директивного периода. Если прогноз выполнения плановых показателей бюджета не благоприятный, то возможна корректировка плана периода  $P_3$  перед началом периода  $P_2$ .

Скользящий бюджет дает возможность управлять текущими операциями внутри периодов так, чтобы достичь целей, заложенных в бюджете на рассматриваемый горизонт планирования, даже в случае изменения показателей внешней среды.

Практическая реализация концепции реализации бюджетного процесса «управление результатами» требует разработки системы новых оценочных показателей. Следует отметить, что данная работа начата. В Барнауле она основана, в частности, на исполнении Постановления главы города: «Об утверждении Перечня количественных показателей для оценки результатов осуществления функции и задач структурных подразделений, как главного распорядителя, распорядителей и прямых получателей бюджетных средств города Барнаула» (от 10.04.2007 № 932). Изданы также Постановления глав администраций районов. Так, Постановлением главы администрации Центрального района от 28.06.2007 № 1035 утверждён перечень из 124 показателей по основным направлениям

деятельности. Названные работы пока далеки от своего завершения в виду их сложности и проблем, связанных с формированием доходной части бюджета.

Для примера рассмотрим одну из планируемых целей «Развитие системы образования в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности и в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества». Можно увидеть, что достижение даже одной цели требует решения множества задач. Основными из них являются: организация общедоступного дошкольного образования; поддержка и развитие муниципальных образовательных учреждений; совершенствование системы воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; развитие системы дополнительного образования; повышение профессионального мастерства педагогов; сохранение и развитие системы оздоровления и многие другие. Каждая задача, в свою очередь, связана с множеством соответствующих показателей, многие из которых предстоит еще сформулировать.

Следует отметить, что в целом система целей, задач и соответствующих показателей исполнения расходной части сметы доходов и расходов различных муниципальных бюд-

жетов РФ требуют уточнения и типизации, которая, естественно, не исключает специфику муниципальных образований.

#### Список литературы

1. Постановление от 22 мая 2004 г. N 249. О Мерах по повышению результативности бюджетных расходов (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.12.2004 N 838)
2. Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.12.2004 N 838)
3. Решение Барнаульской городской Думы от 26.10.2007 N 642 (ред. от 19.02.2009) "Об утверждении Положения о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в городе Барнауле". – "Вечерний Барнаул", N 171, 13.11.2007
4. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации. От 26.04.2007 N 63-ФЗ. – Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18, ст.2117
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. От 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ. – Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3822.

## **Механизмы рынка государственных учреждений как стабилизаторы кризисных явлений в экономике**

**Т.Ф.Аунапу, Э.Ф. Аунапу**

АНО ВПО «Алтайская академия экономики права (институт)»

г. Барнаул

Рынок государственных учреждений в настоящее время является важным инструментом перераспределения ВВП между потреблением и накоплением. Именно нарушения баланса этих потоков являются одним из существенных изъянов либерально-рыночной модели экономического развития, вызывающим кризисные явления. В статье проводится анализ динамики социально-экономического развития РФ, начиная с периода СССР, в увязке с объёмом, структурой и эффективностью государственных расходов, то есть в

периоды мобилизационной, планово-регулируемой, и, наконец, либерально-рыночной моделей развития до начала мирового кризиса 2008 г. Делается вывод об объективной необходимости усиления роли рынка государственных учреждений в преодолении кризисных явлений.

Известно, что главная причина длинных волн в цикличности развития либерально-рыночных экономик – периодически возникающий дисбаланс между потреблением и накоплением создаваемого продукта.