

УДК 336:005

Планирование в системе управления финансами коммерческой организации

М.И. Черутова

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия
eims@brstu.ru

Статья поступила 23.03.2016, принята 28.04.2016

В статье отражены вопросы финансового планирования в коммерческой организации, рассмотрены особенности разработки плановых показателей с учетом декомпозиции целей. Особое внимание уделено взаимосвязи показателей, отражающих особенности функционирования подсистем «Производство», «Маркетинг», «Персонал», и их влиянию на подсистему «Финансы». Рассмотрена методика расчета основных показателей финансового плана коммерческих организаций.

Ключевые слова: коммерческие организации; финансовое планирование; производство; маркетинг; персонал; финансы; доходы; расходы; прибыль.

Planning in financial management system of a commercial organization

M.I. Cherutova

Bratsk State University; 40, Makarenko St., Bratsk, Russia
eims@brstu.ru

Received 23.03.2016, accepted 28.04.2016

The article reflects the issues of financial planning in a commercial organization. Peculiarities for the development of the planned figures have been taken into account in terms of decomposition of targets. Special attention has been paid to the relationship between the indicators, reflecting functional peculiarities for such sub-systems as «Production», «Marketing», «Personnel», as well as to their influence on such a subsystem as «Finances». The technique has been studied to calculate the key figures of the financial plan of commercial organizations.

Key words: commercial organization; financial planning; production; marketing; personnel; finances; income; expenses; profit.

Планирование является одной из функций управления предприятием. Значимость этой функции определяется необходимостью установления целей деятельности предприятия, путей их реализации и ресурсного обеспечения.

Планирование в системе управления финансами предприятия играет огромную роль, определяя стратегию финансирования деятельности организации, маркетинговую стратегию, инвестиционную и дивидендную

политику, а также политику в области управления персоналом.

Вопросы планирования многие годы успешно разрабатывались советскими учеными Г.Я. Киперманом, В.А. Бузыревым, Ю.П. Панибратовым, Г.А. Краюхиным, И.Г. Галкиным и др. Таким образом, в нашей стране накоплен большой положительный опыт планирования. Реформирование отечественной экономики в начале 1990-х гг. привело к негативному отношению к идее планирования, но с развитием рыночных

отношений, в условиях нарастающей конкурентной борьбы роль этой функции снова стала возрастать. Не случайно известный американский ученый Р. Акофф в своем труде «Планирование будущего корпорации» писал «лучше планировать для себя — неважно, насколько плохо, чем быть планируемым другими — неважно, насколько хорошо». Нарождающиеся рыночные отношения привели к появлению новых подходов к планированию.

Система управления финансами коммерческой организации состоит из субъекта и объекта управления. В качестве объекта выступают финансы коммерческих организаций, включающие в себя финансовые ресурсы, активы предприятия, текущие затраты, финансовые результаты, а также другие финансовые отношения, складывающиеся внутри предприятия и во внешней среде. Субъект управления — это подсистема, осуществляющая целенаправленное воздействие на объект в направлении достижения поставленной цели. Другими словами, это работники финансовых подразделений, осуществляющие функции финансового управления. Среди указанных функций одной из основных выступает финансовое планирование.

Финансовое планирование — это процесс разработки системы планов, обеспечивающих оптимальное формирование финансовых ресурсов, их эффективное использование с целью получения максимального финансового результата.

Разработка системы финансовых планов должна опираться на следующие принципы:

- системный характер планирования (финансовый план — это совокупность взаимосвязанных элементов);
- целеполагание (с позиций системного подхода все элементы финансового плана должны быть направлены на достижение поставленных целей);
- соответствие (привлекаемые источники финансирования должны соответствовать цели их привлечения);
- обеспечение благополучного финансового положения (финансовый план должен быть направлен на обеспечение ликвидности, платежеспособности, финансовой ус-

тойчивости, деловой активности и рентабельной деятельности организации).

Финансовое планирование как процесс включает в себя следующие этапы:

- 1) Декомпозиция целей.
- 2) Разработка взаимосвязанных плановых финансовых показателей и определение системы их реализации.
- 3) Мониторинг и контроль, а также корректировка плановых показателей.

Декомпозиция целей состоит из разделения цели на части. Декомпозиция осуществляется в соответствии с принятой в организации классификацией целей. В результате строится дерево целей, отражающее иерархию последовательно детализированных целей. Одним из примеров может быть декомпозиция целей организации, представленная на рис. 1.



Рис. 1. Декомпозиция целей организации

На следующем этапе разрабатываются все плановые показатели. Особенностью финансового планирования является то, что финансовые показатели должны быть завершающими в системе плановых показателей. На начальном этапе необходимо определить показатели подсистем «Производство» и «Маркетинг», увязать их с подсистемой «Персонал», а затем разработать показатели подсистемы «Финансы» (рис. 1).

Показатели подсистемы «Производство» включают в себя производственную программу, потребность в основных фондах и материальных ресурсах. Производственная программа определяется в соответствии с результатами исследования рынка и определения потребности в продукции (подсистема «Маркетинг»). Далее определяется потребность в персонале, и рассчитывается заработная плата работников (подсистема «Персонал»).

Производственная программа включает производство всех видов выпускаемой продукции в натуральном выражении. Под продукцией понимаются различные виды экономического продукта (товары, работы, услуги), соответствующие видам деятельности организации.

Важным элементом в подсистеме «Производство» являются основные фонды. Потребность в них определяется исходя из технологического процесса, который рассматривается как комплекс действий исполнителей (трудовых ресурсов) по преобразованию исходных материалов (предметов труда) в готовую продукцию с использованием необходимых средств труда (основных фондов). В технологических картах представлен перечень используемого оборудования, оснастки и инструмента. На основании этого определяется потребность в основных фондах в натуральном и стоимостном выражении. Технологический процесс также предусматривает перечень и нормы расхода материальных ресурсов на единицу продукции. Это позволяет определить потребность в материальных ресурсах и спланировать производственные запасы.

Подсистема «Маркетинг» включает в себя такие элементы, как товар, рынок, продвижение товара и ценообразование. Она имеет непосредственное влияние на финансовое планирование. Во-первых, в процессе исследования рынка выявляются потребители продукции, потребность в конкретном объеме каждого вида продукции; во-вторых, определение цен на каждый вид продукции позволит спланировать продажи.

Показатели подсистемы «Персонал» связаны с определением потребности в работниках различных профессионально-квалификационных групп. Она определяется также по нормам технологического процесса.

На следующем этапе разработки показателей финансового плана рассчитываются доходы, расходы, прибыль, чистая прибыль. Планируются активы и пассивы организации, разрабатывается план движения денежных средств.

Доходы (Д) в свою очередь состоят из доходов от реализации продукции (ДРП) и имущественных прав (ДРИП), а также из внереализационных доходов (ВД):

$$Д = ДРП + ДРИП + ВД. \quad (1)$$

Умножая производственную программу на соответствующие цены, получаем объемы продаж, или доход от реализации продукции. Доходы от реализации имущественных прав возникают, если планируются продажи активов:

$$ДРП = \sum_{i=1}^n Q_i \cdot Z_i, \quad (2)$$

где Q_i — объем производства i -го вида продукции, *натур. ед.*; Z_i — цена i -го вида продукции, *р.*; n — количество видов выпускаемой продукции.

Внереализационные доходы планируются, если организация имеет долевое участие в других организациях, сдает имущество в аренду, безвозмездно получает имущество и в других случаях, предусмотренных ст. 250 Налогового кодекса (НК) РФ [1].

Расходы (Р), по аналогии, состоят из трех частей: расходов, связанных с производством и реализацией продукции (РРП), с реализацией имущественных прав (РРИП) и внереализационных расходов (ВР):

$$Р = РРП + РРИП + ВР. \quad (3)$$

Расходы, связанные с производством и реализацией продукции — это себестоимость выпускаемой продукции. Ее можно рассчитать по статьям затрат с учетом специфики вида деятельности. Но более универсальной считается классификация затрат по экономическим элементам. Она определена в гл. 25 ч. 2 НК «Налог на прибыль организаций» [1]. Экономические элементы формируются по принципу перенесения стоимости элементов процесса производства материальных благ на выпускаемую продукцию (предметы труда, труд, средства труда) и включают в себя материальные расходы, расходы на оплату труда, суммы начисленной амортизации и прочие расходы. О материальных расходах и расходах на оплату труда было сказано ранее. Суммы начисленной амортизации определяются исходя из ранее спланированной потребности в основных фондах. Необходимо для каждой единицы основных фондов определить группу полезного использования, а по ней и срок полезного использования. Выбрать спо-

соб начисления амортизации (линейный или нелинейный), определить норму амортизационных начислений и сумму начисленной амортизации. Методика расчета амортизационных отчислений определена в гл. 25 НК [1]. Прочие расходы планируются в соответствии с их классификацией, представленной в той же главе НК. Расходы от реализации имущественных прав возникают, если планируются продажи активов.

Внерезидентные расходы планируются в случае необходимости и включают следующие элементы, определенные в ст. 265 НК [1]:

- расходы на содержание переданного по договору аренды (лизинга) имущества (включая амортизацию по этому имуществу);
- расходы в виде процентов по долговым обязательствам любого вида, в том числе процентов, начисленных по ценным бумагам и иным обязательствам, выпущенным (эмитированным) организацией;

– расходы на организацию выпуска собственных ценных бумаг, в частности на подготовку проспекта эмиссии ценных бумаг и другие расходы. Планируемые доходы и расходы представляются в табличной форме по периодам, которая называется «План доходов и расходов». В этом же документе определяется прибыль (П) как разница между доходами и расходами, а также чистая прибыль (Пч) по формулам:

$$П = Д - Р, \quad (4)$$

$$Пч = П - Нп, \quad (5)$$

где Нп — налог на прибыль организаций, определяемый сегодня по ставке 20 %.

Планируемые активы и пассивы организации отражаются в «Балансовом плане», который разрабатывается по форме бухгалтерской отчетности «Баланс». В пассиве баланса планируются собственные средства, состоящие из первоначального капитала и прибыли к распределению, и заемные средства, представляющие долгосрочные и краткосрочные финансовые обязательства. Указанные собственные и заемные средства инвестируются в активы организации. В этой связи в активе баланса планируются внеоборотные активы, в которых необходимо отразить определенную ранее потребность в основных фондах и при необходимости — нематериальные активы и финансовые вложе-

ния. Нематериальные активы планируются обычно на инновационных предприятиях. К ним относятся исключительное право на патент, программные продукты, владение ноу-хау, секретной формулой или процессом, информацией в отношении промышленного, коммерческого или научного опыта и др. Во втором разделе актива баланса планируются текущие активы, включающие товароматериальные запасы, запасы готовой продукции, затраты в незавершенном производстве, дебиторская задолженность и денежные средства [2].

План движения денежных средств содержит потоки денежных средств по текущей, инвестиционной и финансовой деятельности. Потоки состоят из притоков и оттоков денежных средств за рассматриваемый период (табл. 1).

Таблица 1

Потоки денежных средств

Вид деятельности	Притоки	Оттоки
1. Текущая деятельность	Выручка от реализации в текущем периоде; погашение дебиторской задолженности; авансы полученные; поступления от бартера и т. п.	Платежи по счетам; выплата зарплаты; отчисления в бюджетную систему; уплата процентов по кредиту; отчисления на социальную сферу
2. Инвестиционная деятельность	Продажа основных средств и нематериальных активов; дивиденды, проценты от долгосрочных финансовых вложений; возврат инвестиций	Приобретение основных средств, нематериальных активов; капитальные вложения, долгосрочные финансовые вложения
3. Финансовая деятельность	Краткосрочные кредиты и займы; долгосрочные кредиты и займы; поступления от эмиссии акций; целевое финансирование	Возврат краткосрочных и долгосрочных кредитов, погашение займов; выплата дивидендов; погашение векселей

При составлении плана движения денежных средств могут использоваться прямой либо косвенный методы. Прямой метод основан на анализе движения денежных средств по счетам предприятия и наглядно показывает основные источники притока и оттока денежных средств. В основе косвенного метода лежит анализ статей баланса и отчета о финансовых результатах, он показывает взаимосвязь между разными видами деятельности предприятия. Наиболее простым и понятным считается прямой метод определения денежных потоков. Чистый денежный поток по каждому виду деятельности определяется как разница между притоками и оттоками денежных средств. При этом остаток может быть как положительным, так и отрицательным. Общий размер чистого денежного потока по предприятию (ЧДПп) определяется путем суммирования чистых денежных потоков по текущей (ЧДПт), инвестиционной (ЧДПи) и финансовой (ЧДПф) деятельности:

$$\text{ЧДПп} = \text{ЧДПт} + \text{ЧДПи} + \text{ЧДПф}.$$

Нормальным считается предприятие, планирующее свою деятельность за счет собственных и заемных средств (положительный денежный поток по текущей и финансовой деятельности). При этом поток денежных средств по инвестиционной деятельности, как правило, отрицательный (предприятие инвестирует средства в свое развитие):

$$\text{ЧДПп} = \text{ЧДПт} + (-\text{ЧДПи}) + \text{ЧДПф}.$$

Кризисным будет предприятие, имеющее положительные денежные потоки по инвестиционной и финансовой деятельности, но при этом денежный поток по текущей деятельности у него отрицательный. Такое предприятие продает свои активы, занимает денежные средства, но работает в убыток:

$$\text{ЧДПп} = (-\text{ЧДПт}) + \text{ЧДПи} + \text{ЧДПф}.$$

Это обстоятельство должно быть учтено при планировании денежных потоков.

Финансовый план лежит в основе разработки стратегии финансирования организации. Выбираются источники средств для

развития ее деятельности. Привлечение дополнительного финансирования связано с новыми затратами. При планировании источников средств необходимо учитывать финансовые издержки по каждому источнику. Среди внешних источников чаще всего используются два наиболее значимых: увеличение первоначального капитала (собственные средства) и (или) ссуда банка (заемные средства). Цена каждого источника различна. При увеличении первоначального капитала необходимо учитывать выплату участникам прибыли на вложенный капитал. Поэтому цена данного источника — это дивиденды на акции (для акционерного общества). Этот вопрос решается в рамках дивидендной политики организации. Цена ссуды банка — это проценты по ссуде, устанавливаемые банком. Организация не может повлиять на нее. В этой связи руководству приходится выбирать наиболее выгодный источник, сопоставляя все достоинства и недостатки различных источников финансирования и проводя специальные финансовые расчеты [3]. Для того чтобы рассчитать сложившийся на предприятии минимум возврата на вложенный в его деятельность капитал, минимальную рентабельность капитала, необходимо определить средне-взвешенную стоимость (СС) капитала по формуле:

$$CC = \sum_{i=1}^n C_i \cdot d_i,$$

где C_i — стоимость i -го источника, %; d_i — удельный вес i -го источника в общей сумме, доли ед.; n — количество источников.

Принимаемые инвестиционные проекты должны иметь прибыльность выше этого показателя. С этой целью необходимо оценить экономическую эффективность инвестиционных проектов, предусмотренных планом.

Подводя итоги сказанному, можно отметить, что с позиций системного подхода финансовое планирование должно начинаться с разработки дерева целей, определения плановых показателей взаимосвязанных подсистем «Производство» и «Маркетинг», увязки их с показателями подсистемы «Пер-

сонал». После этого определяются показатели подсистемы «Финансы», включающие доходы, расходы, прибыль, чистую прибыль, активы и пассивы организации, а также разрабатывается план движения денежных средств.

Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ. Часть 2. (ред. от 29.12.2015). Гл. 25. Доступ из справочно-прав. системы «Консультант Плюс».

2. Гончарова Н.А., Трусевич Е.В., Левченко Т.М. Методологические подходы к определению эффективности управленческих решений // Вестн. Иркут. регион. отд-ния акад. наук высш. школы. 2015. № 1 (22). С. 106-108.

УДК 332.1

Современная технология административного управления: переходный этап развития

А.А. Сапожников^a, Ю.А. Касиненко^b

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия

^{a,b}gmu@brstu.ru

Статья поступила 22.05.2016, принята 16.06.2016

Цикл статей, в котором данная статья является первой, посвящен рассмотрению базовых событий процесса формирования технологии административного управления на государственном и муниципальном уровнях власти. Выделены переходный период (1986–1993 гг.) и четыре относительно самостоятельных этапа современного периода административной реформы (1994 г. — наст. вр.): этап 1 (1994–2003 гг.), этап 2 (2004–2009 гг.), этап 3 (2010–2013 гг.) и этап 4 (2014 — наст. вр.). Параллельно с этим излагаются результаты теоретических и прикладных исследований, а также анализа лучших муниципальных практик в этой сфере, выполненных на кафедре «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета — базовой кафедре администрации города Братска — при разработке технологии муниципального целевого программного бюджетирования, основанной на интеграции принципов целевого программирования, бюджетирования, ориентированного на результат, и стратегического управления.

Ключевые слова: административная реформа; технологии административного управления; этапы развития и направления трансформации; переходный период; федеральный, субфедеральный и муниципальный уровни власти; технология муниципального целевого программного бюджетирования.

Modern technology of administrative management: transitional stage of development

А.А. Sapozhnikov, Yu.A. Kasinenko

Bratsk State University; 40, Makarenko St., Bratsk, Russia

gmu@brstu.ru

Received 22.05.2016, accepted 16.06.2016

The article is the first of the whole cycle of the articles, devoted to the study of basic stages of the formation process for the technology of administrative management at the state and municipal levels of government. Modern period of the administrative reform (1994-nowadays) includes transitional period (1986-1993) and four relatively independent stag-

es: Stage I (1994-2003), Stage II (2004-2009), Stage III (2010-2013), Stage IV (2014-nowadays). The results for both theoretical and applied research have been presented, as well as for the analysis of the best municipal practices in this field of study. The analysis has been done at the Department of State and Municipal Management of Bratsk State University when developing the technology of municipal programmed targeted budgeting. The Department is the basic department of the municipal administration of the city of Bratsk. The technology is based on the integration of the principles of targeted programming and budgeting with strategic management.

Key words: administrative reform; technology of administrative management; stages of development and directions of transformation; transitional period; federal, sub-federal and municipal levels of government; technology of municipal programmed targeted budgeting.

Вступление

После принятия новой Конституции Российской Федерации 1993 г. и формирования первичного варианта системы органов исполнительной власти началась разработка эффективной технологии их деятельности в новых экономических условиях.

Этот процесс получил общее наименование «административная реформа». Однако официальным началом административной реформы принято считать 2003 г., когда были приняты Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» и Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» [1; 2]. Фактическое же начало административной реформы относится к 1990 г., когда была принята Декларация Совета народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» и ряд других политических документов [3].

Административная реформа осуществлялась одновременно по нескольким направлениям, однако ведущим стало направление, связанное с формированием новой технологии административного управления в рыночных экономических условиях на всех уровнях власти — государственном (федеральном и субфедеральном) и муниципальном (местном). Отметим, что речь идет именно об управлении, а не о планировании, так как при разработке подобной технологии следует рассматривать полный цикл управления — прогнозирование, планирование, исполнение планов (режим диспетчеризации), отчет и анализ, а не его отдельную составляющую — планирование.

Кроме того, в составе каждого из пяти названных этапов процесса административного управления необходимо учитывать такие важные составляющие, как контроль (в том числе консультативно-поддерживающий) и аудит результативности и эффективности бюджетных расходов. Такое административное управление является функционально полным и может рассматриваться как системное.

Исторически сложилось так, что основное методологическое внимание при этом уделялось государственному уровню власти. Органы местного самоуправления были вынуждены самостоятельно, «по аналогии» разрабатывать собственную методическую базу с учетом вида муниципального образования, законодательно установленных полномочий и особенностей своей системы жизнедеятельности. Причина сложившейся ситуации обусловлена с одной стороны передачей части методологических полномочий в отношении местного самоуправления на субфедеральный уровень, с другой — многообразием видов и конкретных характеристик муниципальных образований.

Названное направление административной реформы и сегодня является основным и продолжает непрерывно совершенствоваться. И, опять же, в первую очередь — на федеральном и субфедеральном уровнях.

Цикл статей, в котором данная статья является первой, посвящен рассмотрению базовых событий процесса формирования технологии административного управления на государственном и муниципальном уровнях власти. Параллельно с этим излагаются результаты теоретических и прикладных исследований, а также анализа лучших муниципальных практик в этой сфере, выполненных на кафедре «Государственное и муниципальное управление»

Братского государственного университета — базовой кафедре администрации города Братска. Разработанная на базовой кафедре технология системного муниципального управления, основанная на интеграции принципов целевого программирования, бюджетирования, ориентированного на результат, и стратегического управления получила наименование технологии муниципального целевого программного бюджетирования (МЦПБ) [4]. Технология охватывает полный цикл управления в стратегическом (18, 12 и 6 лет), тактическом (3 года) и операционном (1 год, квартал, месяц) календарных периодах и включает названные выше функции контроля и аудита.

В современном периоде административной реформы (1994 г. — наст. вр.) и, соответственно, периоде формирования общей технологии административного управления и параллельно с ней технологии МЦПБ можно выделить четыре относительно самостоятельных этапа: этап 1 (1994–2003 гг.), этап 2 (2004–2009 гг.), этап 3 (2010–2013 гг.) и этап 4 (2014 — наст. вр.). В рамках каждого этапа развитие технологии осуществлялось по трем основополагающим направлениям трансформации — формирование нового государственного программирования, государственного бюджетирования и государственного заказа.

Каждый этап по каждому направлению трансформации имеет свои «рубежные» и «промежуточные» нормативные правовые акты федерального уровня. Рубежные акты позволяют документально отследить этапы развития исследуемого процесса. Развитие же каждого направления отслеживается путем выстраивания «цепочек» промежуточных нормативных правовых актов.

Предварительно, кроме современного периода административной реформы, необходимо рассмотреть так называемый переходный период реформирования экономической модели государства (1986–1993 гг.). Именно в этот период осуществлялся непосредственный переход от государственного управления к административному управлению в новых экономических условиях и формировались тенденции и ключевые направления трансформации.

Переходный период (1986–1993 гг.). Первое ключевое направление трансформации зафиксировано в соответствующих редакциях Конституции РСФСР и Российской Федерации. Так, Конституция РСФСР 1978 г. (введена в действие с 12 апреля 1978 г. Декларацией Верховного Совета РСФСР) [5] имела 8-й раздел «Государственный план экономического и социального развития РСФСР. Государственный бюджет РСФСР». В гл. 19 этого раздела «Государственный план экономического и социального развития РСФСР» было определено что «текущие и перспективные государственные планы экономического и социального развития РСФСР имеют целью обеспечение комплексного экономического и социального развития на территории республики в соответствии с основными задачами и направлениями экономического и социального развития СССР» и «определяют задачи в области экономики и социально-культурного строительства, содержат целевые комплексные программы, планы развития отраслей народного хозяйства и экономических районов на территории РСФСР, включают в себя планы экономического и социального развития автономных республик, краев, областей, автономных областей и городов республиканского подчинения». В такие планы включаются также «основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения, находящихся на территории РСФСР», а их разработка «осуществляется с учетом предложений коллективов предприятий, учреждений и организаций, а также общественных организаций». При этом было установлено, что «Совет Министров РСФСР организует выполнение государственного плана экономического и социального развития РСФСР и принимает меры по укреплению плановой дисциплины», «отчеты о выполнении государственных планов экономического и социального развития РСФСР рассматриваются и утверждаются Верховным Советом РСФСР», а «общие показатели выполнения планов публикуются для всеобщего сведения».

В заключительной редакции этой же Конституции РСФСР, принятой в 1992 г. [5], в гл. 19 разд. 8 базовые формулировки остались практически без изменения, за исключением

упоминания об СССР, прекратившем свое существование в декабре 1991 г., и включения в число основных участников процесса управления Президента РСФСР (закон РСФСР от 24.04.1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР»).

Следует отметить, что в начале переходного периода еще действовали главные документы советского государственного планирования 12-й пятилетки (1986–1990 гг.) — «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы и на перспективу до 2000 года» и «Государственный план экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы» [6]. Выполнение аналогичного государственного плана 13-й пятилетки (1991–1995 гг.) в связи с распадом СССР в декабре 1991 г. было прекращено.

В ныне действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. от раздела 19 осталось лишь определение одного из предметов ведения Российской Федерации — «установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации» (ст. 71) [7]. Таким образом, в явном виде в новых экономических условиях государственное планирование осталось в форме «основ федеральной политики» и «федеральных программ развития Российской Федерации», которые можно рассматривать как самостоятельные комплексные документы, либо как отдельные разделы предметных федеральных программ. Конституция Российской Федерации 1993 г. является рубежным нормативным правовым актом переходного периода первого направления формирования новой технологии административного управления, которое мы определили как «государственное программирование».

Вторым, и главным, направлением формирования новой технологии административного управления, без сомнения, является «государственное бюджетирование». В новых экономических условиях именно многоуровневый бюджетный процесс занял основные позиции в административном управлении, оттеснив на второе место государственное планирование. Однако следует

указать на наличие тесной взаимосвязи этих направлений, которая в процессе развития сделала их «равноправными» и восстановила естественную последовательность — «программирование – бюджетирование» (результат деятельности — ресурсы для его достижения).

Наиболее значимыми нормативными правовыми актами переходного периода по данному направлению стали законы РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и от 15.04.1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов ...» [8; 9]. Уже в 1991 г. было определено, что «составлению проектов бюджетов предшествует разработка планов и прогнозов развития территорий и целевых программ» (ст. 16) [8]. Кроме того, разрабатываются «прогноз социально-экономического развития РСФСР, сводный баланс финансовых ресурсов, основные направления бюджетной политики, рассчитываются контрольные цифры проекта бюджета» (ст. 20) [8]. Было введено также «Бюджетное послание Президента РСФСР Верховному Совету РСФСР», с которым он должен выступать «на совместном заседании Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР в начале апреля года, предшествующего соответствующему финансовому году».

Названные законы [8; 9] и практика их применения стали основой для принятия в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации [10].

Третьим направлением формирования новой технологии административного управления стало создание федеральной контрактной системы — системы закупок для государственных нужд. Государственный заказ стал базовым инструментом государственного регулирования рыночной экономики и формирования так называемого государственного (в отличие от свободного) рынка ресурсов.

Как известно, государственные закупки осуществляются в основном с использованием бюджетных средств, что дает возможность формирования системы прямого регулирующего воздействия органов власти на

деятельность рыночных хозяйствующих субъектов. Такое воздействие позволяет, кроме решения основной задачи — закупки товаров, работ и услуг для общественных нужд, в том числе обеспечения национальной и общественной безопасности, осуществлять необходимые в этот непростой период меры экономической поддержки, стимулирования и развития реального сектора экономики, субъектов малого и среднего бизнеса.

Основным нормативным правовым актом переходного периода по этому направлению стал закон РСФСР от 28.05.1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» [11].

В этом законе указано, что поставки продукции для государственных нужд осуществляются, в том числе, в целях обеспечения «федеральных целевых программ (включая комплексные программы федерального значения, в том числе фундаментальных научных исследований, опытно-конструкторских работ) развития Российской Федерации» и «межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация». В ст. 2 «Основные принципы разработки и реализации целевых программ» было определено, что «целевые программы разрабатываются с учетом формирования соответствующих бюджетов» и обеспечивают «приоритет в решении социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач; достижение конкретного конечного результата и получение необходимого экономического эффекта в период от одного до пяти лет; увязку финансовых, материальных и трудовых ресурсов; согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач» [11].

Государственный заказ и сегодня включает не только экономические (производственные), но и социальные (услуги) направления развития и имеет социально-экономическую природу. При этом непрерывно возрастает его функция как централизованного регулятора и главного стимула реализации государственной политики и участия рыночных хозяйствующих субъектов в экономическом развитии страны и ее отдельных регионов.

Таким образом, выделенные нами три направления формирования новой техноло-

гии административного управления являются относительно самостоятельными и в то же время тесно связаны между собой. При этом особое внимание следует обратить не только на развитие отдельных направлений, но также на проблемы их формирования и государственную политику в сфере их решения, которая обеспечила постепенную функциональную интеграцию направлений и впоследствии привела к формированию интегрированной технологии целевого программного бюджетирования для различных уровней власти.

В заключение рассмотрения переходного периода отметим, что в этот период, особенно в его завершающей части, были созданы условия для принятия рубежных нормативных правовых актов первого этапа формирования новой технологии административного управления по каждому из рассматриваемых направлений.

По первому направлению был принят Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [12]. Дальнейшее развитие второго направления в середине первого этапа привело к принятию в 1998 г. первой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации [10], закрепившего накопленный опыт реализации бюджетных процессов различного уровня, в том числе опыт разработки и реализации соответствующих целевых программ.

По третьему направлению был принят Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [13] и постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"» вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» [14].

Особенности, проблемы и решения первого и последующих этапов развития технологии административного управления будут рассмотрены в следующих публикациях заявленного цикла статей.

Литература

1. О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

2. О Правительственной комиссии по проведению административной реформы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

3. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики [Электронный ресурс]: декларация СНД РСФСР от 12 июля 1990 г. № 22-1 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

4. Сапожников А.А. Муниципальное целевое программное бюджетирование: решения // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 64-70.

5. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики [Электронный ресурс] (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

6. О Государственном плане экономического и социального развития СССР на 1986-1990 годы [Электронный ресурс]: постановление Совмина СССР от 16 июня 1986 г. № 700 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

7. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] (принята всенародным голосованием 12 дек.1993 г.) // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

8. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от 10 окт. 1991 г. № 1734-1 // Доступ из справочно-прав. системы

«КонсультантПлюс».

9. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от 15 апр.1993 г. № 4807-1 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

11. О поставках продукции и товаров для государственных нужд [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

12. О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

13. О поставках продукции для федеральных государственных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 дек.1994 г. № 60-ФЗ // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

14. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».