

УДК 332.145

ПРИМЕНЕНИЕ МЕТОДОЛОГИИ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА К ПРОЦЕССУ СТРАТЕГИЧЕСКОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Старикова Т.В., Богомазова О.И.

*¹ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Владимирский филиал, Владимир,
e-mail: startv008@rambler.ru, dobra.bog@yandex.com*

В статье исследуется применение методологии системного анализа к процессу стратегического бюджетного планирования. Интерпретирована терминология теории систем применительно к стратегическому бюджетному планированию в субъектах Российской Федерации. Разработаны этапы системного анализа процесса стратегического бюджетного планирования в целях его внедрения в практику регионального управления социально-экономическим развитием. Обосновано применение методологии системного анализа к процессу стратегического бюджетного планирования для определения структуры и иерархии целей и задач социально-экономического развития региона в соответствии с имеющимися финансовыми ресурсами в долгосрочном периоде. Предложены основные этапы применения методологии системного анализа к процессу стратегического бюджетного планирования, в рамках которых проведена конфигурация проблем функционирования социально-экономической системы региона, а также определены целевые ориентиры и целевые параметры состояния социально-экономической системы региона и системы стратегического бюджетного планирования. Сделан вывод о том, что применение методологии системного анализа к процессу стратегического бюджетного планирования позволяет определить структуру и иерархию целей и задач социально-экономического развития региона в соответствии с имеющимися финансовыми ресурсами в перспективном периоде.

Ключевые слова: стратегическое бюджетное планирование, системный анализ, социально-экономическое развитие региона

APPLICATION OF SYSTEM ANALYSIS METHODOLOGY FOR THE STRATEGIC BUDGET PLANNING PROCESS

Starikova T.V., Bogomazova O.I.

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Vladimir branch, Vladimir, e-mail: startv008@rambler.ru; dobra.bog@yandex.com*

The paper investigates the application of the system analysis' methodology to the process of strategic budget planning. It interprets the terminology of systems theory, applied to strategic of Russian budget planning. The stages of system analysis of the process of strategic budgetary planning are invented for its implementation in practice of the regional management of social and economic development. The application of this methodology are grounded for determine the structure and hierarchy of goals and objectives of social and economic development of the region in accordance with the available financial resources in the long term. The basic stages for using the methodology of the system analysis to the process of strategic budget planning are offered in article. In that way was made the configuration of problems in the functioning of region' social and economic system and defined the target parameters of the state of the regional socio-economic system and strategic budget planning. In conclusion, that application of system analysis methodology to the process of strategic planning of the budget let us to determine the structure and hierarchy of goals and objectives of social and economic development of the region in accordance with the available financial resources in the planning period.

Keywords: strategic budget planning, system analysis, social and economic development

Понятие системы чрезвычайно разнообразно и может быть применимо практически к любому предмету, процессу или явлению, при этом основополагающим при системном анализе социально-экономических процессов является выявление признака системности как «той самой определенной, подчиненной цели взаимосвязанности составных частей» [4, с. 12]. Используя методологию системного анализа для исследования процесса стратегического бюджетного планирования, следует уточнить ряд терминов и понятий, составляющих теорию систем.

В самом общем виде система – это комплекс взаимосвязанных элементов. Элемент – это относительно самостоятельный объект, который не поддается дальнейшему разделению (расчленению), имеет различные связи с другими объектами данной системы и выполняет определенные функции. Отсюда следует, что элемент – это крайне важная категория для исследования процесса стратегического бюджетного планирования, поскольку именно анализ системы государственного стратегического планирования, частью которой является стратегическое бюджетное планирование, с точки

зрения ее разделения на «элементарные» составляющие, позволит определить закономерности функционирования каждой части системы. Выделение подсистем, частей и элементов, составляющих систему государственного стратегического планирования, позволит детально исследовать строение самой системы, определить ее структурно-функциональные связи и иерархию отношений.

Следующим важным определением, используемым для целей системного анализа является «связь» или «отношения». Общая теория систем Л. Берталани [5, с. 134–135] основывается на открытости всех систем и существовании связей и отношений в качестве способа обмена веществом, энергией и информацией как между подсистемами внутри одной системы, так и между различными системами. Поскольку все подсистемы и элементы целостной системы всегда вступают (или находятся) между собой

в определенных связях, то от качества, обоснованности и целесообразности существующих связей зависит жизнеспособность системы. В ходе системных исследований связи между элементами и подсистемами имеют большое значение, поскольку в процессе взаимодействия различных элементов и подсистем формируется способ их функционирования в целостной системе.

Состав подсистем и элементов, характер и способ их объединения определяют структуру системы. Именно структура «увязывает элементы и составные части системы в единое целое, используя для этого целый спектр властных, профессиональных, социальных и духовных зависимостей» [4, с. 110].

Применение терминологии системного анализа к процессу стратегического бюджетного планирования позволяет сформулировать их в следующей тематической интерпретации, представленной в табл. 1.

Таблица 1

Терминология теории систем применительно
к стратегическому бюджетному планированию субъекта РФ

Базовые понятия теории систем	Понятия теории систем применительно к стратегическому бюджетному планированию
1	2
Система	Стратегическое бюджетное планирование это: – система взаимосогласованных документов бюджетного планирования, характеризующих направления развития финансовой сферы региона, бюджетной и налоговой политики, в целях определения научно обоснованных предельных возможностей бюджета субъекта РФ финансовыми ресурсами, необходимыми для достижения целей социально-экономического развития субъекта РФ, определенных Стратегией социально-экономического развития субъекта РФ; – подсистем и элементов нормативного, правового, научно-методического, информационного и иного обеспечения процесса стратегического бюджетного планирования субъекта РФ; – участников стратегического бюджетного планирования, осуществляющих направляющую, практическую и контрольную деятельность в сфере стратегического бюджетного планирования в регионе
Подсистема	Подсистема стратегического бюджетного планирования – это взаимосогласованные части системы стратегического бюджетного планирования, состоящие из: – подсистемы оценки эффективности и результативности текущей бюджетной и налоговой политики субъекта РФ; – подсистемы прогнозирования параметров бюджета субъекта РФ на долгосрочный период; – подсистема определения приоритетных направлений развития бюджетной сферы региона, бюджетной и налоговой политики на долгосрочный период, обеспечивающих достижение стратегических целей социально-экономического развития региона
Элемент	Элементы системы стратегического бюджетного планирования – это внутренние относительно неделимые составляющие части системы стратегического бюджетного планирования, к которым следует отнести: – прогнозирование доходов бюджета субъекта РФ на среднесрочную и долгосрочную перспективу; – прогнозирование расходов бюджета субъекта РФ на среднесрочную и долгосрочную перспективу; – прогнозирование развития межбюджетных отношений на субфедеральном уровне; – прогнозирование параметров дефицита (профицита) бюджета субъекта РФ на долгосрочный период;

Окончание табл. 1

1	2
Элемент	– долгосрочное развитие стратегического контроля; – управление государственными долгосрочными обязательствами субъекта РФ; – прогнозирование государственной поддержки региональной экономики в долгосрочном периоде; – долгосрочное планирование развития социальной сферы региона
Связь	Связи системы стратегического бюджетного планирования – это механизм информационного, методического, ресурсного обмена между элементами и подсистемами системы стратегического бюджетного планирования, обеспечивающий внутренние и внешние коммуникации и функциональную жизнеспособность. К подобным механизмам следует отнести: – взаимодействия между элементами и подсистемами, в результате которых изменяются параметры, свойства и характеристики элементов и подсистем стратегического бюджетного планирования; – функциональные связи, обеспечивающие эффективную жизнедеятельность системы и реализацию стратегических направлений долгосрочного развития бюджетной сферы региона; – развивающие связи, обеспечивающие трансформацию системы стратегического бюджетного планирования из одного качественного состояния в другое.
Структура	Структура системы стратегического бюджетного планирования – это состав элементов и подсистем стратегического бюджетного планирования, способ их объединения и иерархичный характер отношений между ними. Структура системы стратегического бюджетного планирования определяет: – целеустремленность системы стратегического бюджетного планирования – определение конкретных конечных результатов заданного социально-экономического и бюджетно-финансового состояния субъекта РФ; – эффективность системы стратегического бюджетного планирования – обеспечение приемлемого уровня соотношения результатов социально-экономического и бюджетно-финансового развития к осуществленным для их достижения затратам; – адаптивность системы стратегического бюджетного планирования к внутренним и внешним воздействиям – обеспечение способности системы стратегического бюджетного планирования к изменениям элементов, подсистем и связей под воздействием внутренних и внешних факторов, способствующих сохранению целеустремленности и эффективности функционирования; – саморазвитие системы стратегического бюджетного планирования – способность системы стратегического бюджетного планирования обеспечивать самостоятельный переход из одного качественного уровня в другой, более высокий, без снижения эффективности функционирования системы

Применение методологии системного анализа к процессу стратегического бюджетного планирования предполагает рассмотрение следующих основных этапов с учетом особенностей состояния социально-экономической системы региона в целом.

Этап 1. Формирование проблематики и конфигурирование проблемы

Выявление проблем функционирования социально-экономической системы региона, исследование различных точек зрения на существующие проблемы социально-экономической системы, позволяющие сформулировать проблематику, а также определение существующих отношений, в разрезе которых должны быть решены выявленные проблемы в целях ее конфигурации, является сложным и многоаспектным процессом.

Проведенный анализ позволяет очертить проблематику функционирования со-

циально-экономической системы регионов, что представлено в табл. 2.

Этап 2. Постановка задачи

Располагая формулировкой проблемы, ее проблематикой, необходимо определить круг задач, решение которых позволит минимизировать существующие проблемы функционирования социально-экономической системы региона через инструмент стратегического бюджетного планирования. При постановке задач необходимо учитывать желаемые направления трансформации социально-экономической системы региона и внедрения в практику регионального управления процесса стратегического бюджетного планирования. Перечень задач может быть представлен в следующем виде:

1. Определить актуальные направления развития социально-экономической системы региона на основе выявленных проблем.

Таблица 2

Формирование проблематики и конфигурирование проблем функционирования социально-экономической системы региона

Проблема функционирования региональной социально-экономической системы	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Низкое качество жизни населения. ✓ Отсутствие положительной динамики показателей, характеризующих социально-экономическое развитие региона
Проблематика функционирования региональной социально-экономической системы	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Отсутствие положительной динамики социально-экономического развития на фоне роста бюджетных доходов и расходов региона. ✓ Отсутствие взаимосвязи между бюджетными расходами и решением наиболее острых социально-экономических проблем регионального развития. ✓ Отсутствие институциональных механизмов согласования стратегических направлений социально-экономического развития региона и долгосрочного планирования бюджетных параметров региона. ✓ Низкое доверие со стороны населения и бизнеса к политике социально-экономического развития региональных органов власти

2. Обеспечить взаимосвязь расходов регионального бюджета и стратегических целей социально-экономического развития региона в долгосрочной перспективе.

3. Разработать концепцию стратегического бюджетного планирования, направленную на финансовое обеспечение долгосрочного социально-экономического развития в регионе.

4. Предложить методику разработки бюджетной стратегии региона на основе стратегических направлений развития федерального, межрегионального и регионального уровней.

Этап 3. Определение целей стратегического бюджетного планирования

Развитие социально-экономической системы региона через инструментарий стратегического бюджетного планирования предполагает множественность целей и их сложную иерархию вследствие широкой проблематики и большого количества заинтересованных сторон в решении существующих проблем. По нашему мнению, процесс целеполагания должен базироваться на следующих принципах:

1. При постановке целей необходимо учитывать, что социально-экономическая система региона на любой стадии своего жизненного цикла стремится достичь поставленных перед ней государством и обществом целей, рационально расходуя имеющиеся в ее распоряжении ресурсы, что присуще целеориентированным системам.

2. Диапазон целей функционирования социально-экономической системы региона может варьироваться от неких идеальных устремлений, достижение которых невозможно по причине отсутствия необходимых для этого ресурсов, до конкретных ко-

нечных результатов, свидетельствующих об определенном развитии данной системы.

3. Поскольку процесс целеполагания связан с определением желаемого состояния системы через установленный период времени, необходимо установить конкретные значения параметров состояния социально-экономической системы региона в будущем.

4. Обязательным условием постановки целей функционирования социально-экономической системы региона должна быть иерархичность целей, т.е. взаимосвязь целей системы и ее подсистем. Поскольку в данном исследовании развитие социально-экономической системы региона базируется на внедрении такого инструмента, как стратегическое бюджетное планирование, необходимо установить взаимосвязь между целями социально-экономической системы региона и ее подсистемы стратегического бюджетного планирования.

Постановка целей функционирования социально-экономической системы региона и подсистемы стратегического бюджетного планирования представлены в табл. 3.

Этап 4. Определение критериев и ограничений при выборе путей достижения поставленных целей и сравнения возможных альтернатив

При определении критериев важно различать критерии эффективности, которые подлежат оптимизации в результате достижения целей функционирования исследуемой системы и критерии ограничения и сохранения, требующие достижения постоянства.

Система критериев достижения целей стратегического бюджетного планирования и выбора оптимальных путей их достижения допускает их множественность, поскольку предполагается множественность целевых ориентиров, которые, как правило, не могут быть описаны единственным критерием.

Таблица 3

Целевые ориентиры и целевые параметры состояния социально-экономической системы региона и системы стратегического бюджетного планирования

	Целевые ориентиры	Целевые параметры состояния
Социально-экономическая система региона	<p>Достижение качества жизни населения, превышающий средний по Российской Федерации уровень.</p> <p>Обеспечение устойчивого экономического роста.</p> <p>Решение наиболее актуальных социальных проблем</p>	<p>Достижение опережающих средние по Российской Федерации значений основных статистических показателей социально-экономического развития региона, например:</p> <ul style="list-style-type: none"> – естественный прирост населения; – среднедушевые доходы населения; – общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя; – численность врачей всех специальностей на 10000 тыс. человек населения; – количество социальных объектов, введенных в действие; – индекс промышленного производства; – сальдированный финансовый результат деятельности предприятий; – число организаций, выполнявших научные исследования и разработки; – прочие статистические показатели. <p>Снижение статистических показателей социально-экономического развития региона ниже среднего по Российской Федерации значения, например:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уровень безработицы в регионе; – общий уровень смертности; – доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума; – уровень заболеваемости на 1000 человек населения (зарегистрированных заболеваний у больных с диагнозом, установленным впервые в жизни); – удельный вес расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг; – степень износа основных фондов; – прочие статистические показатели
Подсистема стратегического бюджетного планирования	<p>Развитие бюджетно-финансовой сферы региона в целях финансового обеспечения устойчивого развития региональной социально-экономической системы.</p> <p>Достижение высокого качества управления региональными финансами</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение темпов роста бюджетных доходов региона выше среднего по Российской Федерации уровня; – Обеспечение доли эффективных расходов регионального бюджета выше среднего значения данного показателя по Российской Федерации; – Достижение полной сбалансированности регионального бюджета; – Обеспечение высокой эффективности и результативности бюджетных расходов, направляемых на поддержку региональной экономики и финансирование региональных экономических программ; – Обеспечение высокой эффективности и результативности расходов на развитие социальной сферы региона

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что процесс стратегического бюджетного планирования является важным инструментом, обеспечивающим долгосрочное развитие социально-экономической системы региона, применение которо-

го согласует направления развития экономики и социальной сферы региона с бюджетными расходами в долгосрочном периоде. Применение методологии системного анализа к процессу стратегического бюджетного планирования позволяет определить структуру

и иерархию целей и задач социально-экономического развития региона в соответствии с имеющимися финансовыми ресурсами в перспективном периоде, а также согласовать систему, подсистемы и элементы стратегического планирования на региональном уровне, определить типы и характер взаимосвязей между ними. Системный анализ процесса стратегического бюджетного планирования должен стать обязательным этапом в практической деятельности региональных органов управления при разработке долгосрочной стратегии социально-экономического развития территории.

Список литературы

1. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: (Опыт системного исследования). – Политиздат, 1968. – Т. 3.
2. Афанасьев В.Г. Системность и общество. – М.: Политиздат, 1980. – 308 с. С. 19.
3. Голосов О.В., Лаптев О.В. Регион: модельное отображение. – М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2007. – 350 с. С. 15–22.
4. Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 423 с.
5. Bertalanffy L. An Outline of General Systems Theory // British J. for Phil. Of Sci. – 1950. – Vol. 1. – № 2. – P. 134–165.

References

1. Afanasief V.G. Nauchnoe upravlenie obshestvom (opit sistemnogo issledovaniya) [Scientific management of public (The experience of system research)]. Politizdat, 1968. T. 3.
2. Afanasief V.G. Sistemnost I obshestvo [Consistency and society]. M.: Politizdat, 1980. 308 pp. 19.
3. Golosov O.V., Laptev O.V. Region: modelnoe otobrazhenie [Region: Model display]. M.: ZAO «Izdatelstvo «Ekonomika», 2007. 350 p. pp. 15–22.
4. Drogobickiy I.N. Sistemniy analiz v ekonomike [systematic analysis of the economy]. 2 izdanie pererab. I dop. M.: YUNITI-DANA, 2011 423 p.
5. Bertalanffy L. An Outline of General Systems Theory. British J. for Phil. Of Sci. 1950. Vol. 1. no. 2. pp. 134–165.

Рецензенты:

Дигилина О.Б., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой экономики, ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Владимирский филиал, г. Владимир;

Кретинин В.А., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Владимирский филиал, г. Владимир.