

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2023, Том 15, № s2 / 2023, Vol. 15, Iss. s2 <https://esj.today/issue-s2-2023.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/56FAVN223.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Абдурахманова, А. Л. Ключевые аспекты эволюции процесса управления бюджетными расходами /

А. Л. Абдурахманова // Вестник евразийской науки. — 2023. — Т. 15. — № s2. — URL:

<https://esj.today/PDF/56FAVN223.pdf>

For citation:

Abdurakhmanova A.L. Key aspects of the evolution of the budget expenditure management process. *The Eurasian Scientific Journal*. 2023; 15(s2): 56FAVN223. Available at: <https://esj.today/PDF/56FAVN223.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.)

УДК 338

Абдурахманова Анастасия Леонидовна

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия

«Финансовый» факультет

E-mail: Alaburakhmanova@mail.ru

Ключевые аспекты эволюции процесса управления бюджетными расходами

Аннотация. В качестве цели данной работы было выбрано изучение ключевых аспектов эволюции процесса управления бюджетными расходами. Автором были рассмотрены основные подходы к изучению бюджетных расходов, а именно с позиции экономических отношений (экономический аспект), денежных средств (материально-вещественный аспект) и набора процедур по аккумулированию и использованию государственных и муниципальных ресурсов (правовой аспект). В работе был проведен анализ основных концепций, связанных с процессом управления, в ходе которого было определено, что данное явление в рамках исследовательской работы необходимо рассматривать как совокупность процедур по определению стратегических целей и задач, а также элементов расходования средств бюджета и процесса контроля за расходами. Автором были описаны ключевые субъекты управления государственными и муниципальными финансами, в список которых попали финансовый аппарат и все государственные структуры, имеющие соответствующие полномочия. В работе был выявлен объект управления государственными и муниципальными финансами, а именно финансовые отношения в части расходования средств бюджетных и внебюджетных фондов. Среди функциональных элементов в управлении расходами бюджетов автором были выделены планирование и прогнозирование, оперативное управление, а также контроль. Важное место в работе занимает анализ концепций управления общественными финансами, а именно концепции New Public Management и концепции Good Governance; таким образом, в заключении работы автором были описаны эволюционные аспекты развития программно-целевого и проектного подходов к управлению бюджетными расходами, а также современное состояние данных подходов.

Ключевые слова: программно-целевое управление; проектное управление; бюджетные расходы; управление расходами; государственные расходы; государственные финансы; финансы общественного сектора

Введение

В современных реалиях государство играет важную роль в выработке эффективных решений предоставления общественных благ, вместе с тем необходимость государственного вмешательства в социально-экономические процессы остается одним из основных дискуссионных в научном и экспертном сообществах вопросов. Развитость сектора государственных финансов определяется ресурсным состоянием государственных и муниципальных (публичных) финансов, за счёт которых и происходит финансовое обеспечение общественных интересов. А публичные расходы, в частности бюджетные расходы, являются по своему экономическому содержанию, выражением общественных интересов, именно поэтому в развитых странах часто выделяется такой показатель, как доля перераспределения ВВП через расходы бюджетов, а значение его варьируется от 30 % и более [1].

Цель данной работы — изучение ключевых аспектов эволюции процесса управления бюджетными расходами. Задачи исследования:

1. Определить ключевые характеристики бюджетных расходов.
2. Рассмотреть основные подходы к изучению явления управления.
3. Изучить элементы управления бюджетными расходами.
4. Провести анализ основных концепций управления бюджетными расходами.

Объектом исследования выступает управление бюджетными расходами. Предметом — аспекты эволюции процесса управления бюджетными расходами.

1. Материалы и методы

Управление бюджетными расходами является глубоко изученным предметом анализа, это обусловлено его важностью как для научного сообщества, так и для государства. Проблема эффективного управления расходами бюджета уже на протяжении многих лет является одной из важнейших в каждом государстве. Это связано с тем, что высокая эффективность расходования бюджетных средств существенно повышает скорость и качество социально-экономического развития государства, а также влияет на функционирование экономики страны и жизнь населяющих её людей, именно поэтому исследование инструментов управления бюджетными расходами наряду с анализом их эффективности и применимости в различных условиях пользуются широкой популярностью в научных работах. Среди исследователей в данной области стоит отметить таких, как: Петрина О.А. [2], Дынник Д.И. [3], Приходченко О.С. [4], Богачева О.В. [5], Дорофеев М.Л. [6], Андреева О.В. [7], Разумовская Е.А. [8], Вагин В.В. [9].

В ходе работы были использованы методы научного анализа, связанные с анализом данных, сравнительным анализом, ретроспективным анализом, синтезом и систематизацией.

2. Результаты и обсуждение

Управление бюджетными расходами является важной задачей для любого государства. Процесс управления бюджетом прошел значительную эволюцию за последние десятилетия, и сегодня существуют несколько ключевых аспектов, которые необходимо учитывать при управлении бюджетными расходами.

Один из главных аспектов — это переход от традиционной бюджетной системы к новой публичной финансовой системе. Эта система основана на результативности и ориентирована на достижение определенных целей. В этой системе бюджетные ассигнования выделяются на

основе стратегических целей и программ, а не на основе отдельных расходов. Такой подход позволяет более эффективно использовать бюджетные ресурсы, обеспечивая выполнение приоритетных задач.

Еще одним важным аспектом является использование информационных технологий в управлении бюджетными расходами. Технологии позволяют повысить эффективность и прозрачность процесса управления бюджетом, а также обеспечивают лучшую связь между различными уровнями управления. Современные информационные системы позволяют автоматизировать бюджетные процессы, сократить временные затраты на подготовку и анализ данных, а также обеспечить более точный мониторинг и контроль за использованием бюджетных средств.

Также стоит отметить значительное увеличение роли гражданского общества в управлении бюджетными расходами. Гражданское общество играет важную роль в мониторинге и оценке эффективности использования бюджетных средств, а также в обеспечении прозрачности процесса управления бюджетом. Возможность участия граждан в бюджетном процессе позволяет обеспечить более точное планирование и распределение бюджетных средств, а также повысить ответственность и обеспечить более широкое освещение бюджетных вопросов.

Одним из последних аспектов является использование концепции цифрового правительства. Цифровое правительство предполагает использование современных информационных технологий для управления государством и бюджетными расходами. Это позволяет повысить эффективность процесса управления бюджетом, сократить издержки и обеспечить более качественное предоставление государственных услуг. Внедрение цифровых технологий позволяет более точно прогнозировать бюджетные расходы, улучшить механизмы контроля за использованием бюджетных средств и повысить уровень качества государственных услуг.

Эволюция процесса управления бюджетными расходами включает в себя переход к новым моделям управления, использование информационных технологий и активное участие гражданского общества. Все эти аспекты позволяют улучшить эффективность и прозрачность процесса управления бюджетом, а также достигать более высоких результатов в достижении стратегических целей и программ. Следовательно, важно учитывать эти аспекты в процессе управления бюджетными расходами, чтобы обеспечить максимальную эффективность и достижение поставленных целей.

Бюджетные расходы напрямую связаны с выполнением функций государства. В учебной и научной литературе выделяют множество трактовок понятия «расходы бюджета». Бюджетные расходы принято рассматривать с трёх сторон: как экономические отношения (экономический аспект), как денежные средства (материально-вещественный аспект) и как набор некоторых процедур по аккумулированию и использованию государственных и муниципальных ресурсов (правовой аспект) [10].

На практике направления, объёмы и структура бюджетных расходов диктуются не только общественными потребностями, но и приоритетами государственной социально-экономической политики, в то же время отражая экономические и политические факторы. Уточняется объём, рациональность состава и структуры бюджетных расходов с помощью классификации бюджетных расходов. Стоит отметить также и тот факт, что при выборе конкретных направлений расходования бюджетных средств учитываются и особенности функционирования публично-правовых образований. Например, в тех регионах, население которых преимущественно состоит из молодёжи, имеет смысл приоритетным направлениям расходования выбрать образование, а в субъекте, где большая часть жителей

представлена престарелым населением — здравоохранение. Вместе с тем такой выбор зачастую осложнён множеством противоречивых факторов, что делает процесс управления бюджетными расходами неоднозначным.

Управление социально-экономическими объектами, такими в том числе являются бюджеты публично-правовых образований, находит множество трактовок в работах различных авторов, как отечественных, так и зарубежных.

Первая группа ученых определяет управление в качестве ряда последовательных действий, в установленном порядке направленных на достижение конкретного результата при однозначной заинтересованности исполнителей в нём. Данное определение может быть применено в исследовании управления расходами бюджета в связи законодательно закреплённым набором процедур по такому управлению, связанными с этапами бюджетного процесса.

Другие исследователи связывают термин с условиями ситуации, в которой находится объект, в связи с чем трактуют управление как выработку комплекса мер, направленных на решение выявленных проблем в конкретных условиях, а также с учётом особенностей функционирования объекта. Особенную актуальность такая трактовка может приобретать при рассмотрении управления расходами бюджетов в системе бюджетных, политических и иных ограничений.

Еще одна концепция связана с изучением управления через призму риск-менеджмента, то есть в качестве совокупности действий, выбираемых на основе оценки риска наступления неблагоприятных событий в результате их совершения. В ряде стран таким подходом руководствуются при выработке наиболее эффективных государственных решений любого рода.

Во многих работах, посвящённых рассмотрению программно-целевого подхода, предлагается толковать управление как улучшение планирования, в том числе в части увеличения горизонтов планирования и выработки стратегических решений [11].

Таким образом, рассматривая управление с позиций различных авторов, можно обнаружить, что акцент в этом процессе будет смещаться при выборе определённой трактовки. В данной работе управление бюджетными расходами бюджет рассматривается более обобщённо: как совокупность процедур по определению стратегических целей и задач, объёмов расходов, инструментов их осуществления, а также уточнения содержания процедур, совершаемых в процессе расходования средств бюджета, контролю по результатам их расходования.

Субъектом управления государственными и муниципальными финансами является финансовый аппарат или все государственные структуры, имеющие соответствующие полномочия, в Российской Федерации таковыми являются, Президент, Парламент, Правительство, Министерство финансов, иные органы федерального, регионального и местного уровня. Соответственно, в пределах наделённых функций ими также осуществляется управление расходной частью бюджета.

Объектом управления выступают финансовые отношения, прежде всего в части расходования средств бюджетных и внебюджетных фондов.

В управлении расходами бюджетов, как части государственных финансов, можно выделить несколько функциональных элементов:

- планирование и прогнозирование — в качестве оценки имеющихся ресурсов, а также определения направлений их расходования;

- оперативное управление — определяемое через комплекс мер, применяемых в складывающейся ситуации для максимизации результатов при заранее определённых ресурсах, а также с помощью их перераспределения;
- контроль — как совокупность процедур, используемых на каждом этапе осуществления расходов, предполагающих сопоставление плановых и фактических результатов и затрат [12].

Исторически процесс управления бюджетными расходами был связан с господствующими концепциями управления общественными финансами.

На протяжении почти всего двадцатого века бюджетный процесс в странах, входящих в ОЭСР, был очень близок к модели «бюджетного инкрементализма». Термин «инкрементализм» подразумевает модель принятия решения, основанную на предположении, что решения плохо согласуются с текущей ситуацией. Что касается «бюджетного инкрементализма», то данный подход предполагал относительное постоянство множества расходов и дискуссию лишь по тем расходам, которые внедрялись в качестве новых, дополнительных. Он был основан на постатейном распределении средств бюджета, а также индексации ежегодно повторяющихся расходов. Такая процедура планирования бюджетных расходов не является эффективной, в связи с тем, что не позволяет оценить эффект от расходования, не влияет на достижение новых результатов, а также на улучшение социально-экономического положения страны. Более того, сама процедура оценки использования бюджетных расходов будет сводиться к отслеживанию направлений расходования для подтверждения их целевого использования, а также полноты их усвоения.

В 50–60 гг. XX века развитие управления общественными финансами предполагало акцент на принятие новых социальных обязательств в период экономического роста, рост государственных расходов на социальные трансферты и услуги населению. Отсутствие механизмов перераспределения и приверженность старым методикам определения приоритетности направлений расходов приводило к тому, что расходы бюджета ежегодно росли. Сохранялась постоянная часть расходов без пересмотров их необходимости, а дополнительно добавлялись новые. Как следствие, росла и доля бюджетных расходов в ВВП. Но к 1980-м рост замедлился, а потом и вовсе остановился на уровне 40–50 % ВВП. В это время появился метод бюджетного планирования «сверху вниз», который подразумевает ряд бюджетно-политических ограничений, переход от расходно-ориентированного бюджетного процесса к распределению совокупности расходов по направлениям или целям их использования. Именно поэтому, теперь отправной точкой бюджетного процесса стала подготовка бюджета с предполагаемыми доходами, расходами и предложениями по модернизации фискальной политики, новым направлениям расходов.

Именно тогда, в конце XX и начале XXI, широкое распространение и развитие получили две новые концепции финансов общественного сектора, в рамках которых сформировались принципиально разные модели расходования средств.

1. Концепция New Public Management предполагает децентрализацию управления финансами государственного сектора на принципах бюджетирования, ориентированного на результат. Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), в данном случае означает такую модель бюджета, в которой делается акцент на ожидаемые и фактические результаты (в том числе осуществления расходов). Стоит отметить, что данному подходу присуща разработка расходной части бюджета в виде государственных программ, направления которых отражают общественно значимые цели, а сущность состоит в том, чтобы разработать финансовый план расходования бюджетных средств на их достижение. БОР внедрено в таких странах как Австралия, Канада, Южная Корея, США и т. д.

2. Концепция Good Governance гласила о необходимости участия всего общества в государственном управлении, что нашло отражение в контрактной системе взаимоотношений субъектов бюджетного процесса. Контрактная система взаимоотношений субъектов бюджетного процесса предполагает создание контрактов между участниками бюджетного процесса на достижение заданных результатов, при этом в контракте указываются объёмы, стоимости и условия заказа по производству общественных благ. Такая модель бюджетных отношений используется в таких странах как Великобритания, Новая Зеландия и т. д.

Программно-целевой подход используется для выработки и реализации путей развития различных социально-экономических систем из настоящего положения к желаемому будущему [13]. Суть подхода состоит с одной стороны в наличии системы целей, которые посредством использования инструментов данного подхода будут достигаться, а с другой — в выстраивании не просто списка намеченных пунктов, а целостной системы, которая логична, связана и упорядочена, в чём находит отражение «программная» суть подхода.

Заключение

Таким образом, управление бюджетными расходами выступает в качестве многоаспектного явления, что выражается не только в сложности структуры, но и в большом количестве концептуальных подходов. Каждая из концептуальных моделей управления бюджетными расходами предлагает свой подход к решению различных задач.

Концепция New Public Management, разработанная в 1980-х годах, акцентирует внимание на использовании программно-целевого управления, что позволяет более эффективно расходовать бюджетные средства. Концепция Good Governance, в свою очередь, уделяет большое внимание проектному подходу и повышению прозрачности процессов управления.

Несмотря на все новые методы и концепции, процессный метод управления бюджетными расходами остается актуальным и широко применяемым в настоящее время. Этот метод, основанный на систематическом подходе, позволяет более эффективно контролировать расходы и управлять бюджетом в целом. Он также позволяет учитывать потребности и интересы различных групп населения при распределении бюджетных средств.

Каждый из подходов имеет свои преимущества и недостатки, и выбор конкретного метода управления зависит от многих факторов, таких как цели, задачи, а также особенности конкретной ситуации. Несмотря на различия, все эти подходы имеют общую цель — обеспечить эффективное и эффективное управление бюджетными расходами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рыкова И.Н., Рыков Г.К. Обзор бюджетных расходов как инструмент повышения эффективности // Креативная экономика. — 2021. — Т. 15. — № 4. — С. 1275–1294.
2. Петрина О.А., Стадолин М.Е. Правовые и организационные основы проектного управления в секторе государственного управления // Муниципальная академия. — 2020. — № 1. — С. 20–25.

3. Дынник Д.И., Брюханова Н.В., Русакова Н.В. Оценка эффективности бюджетных расходов в программно-целевом управлении региональным развитием // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2020. — № 1. — С. 29–35.
4. Приходченко О.С. Цифровые платформы в региональной системе проектно-целевого управления // Известия Юго-Западного государственного университета. серия: экономика. социология. менеджмент. — 2020. — Т. 10. — № 2. — С. 228–238.
5. Богачева О.В., Смородинов О.В. Формирование условий для проведения обзоров расходов в России // Финансовый журнал. — 2019. — № 1(47). — С. 21–33.
6. Дорофеев М.Л. Проблемы реализации программно-целевого метода бюджетных расходов в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». — 2020. — Т. 30. — № 1. — С. 13–21.
7. Андреева О.В. К вопросу о повышении эффективности управления государственными и муниципальными финансами // Фундаментальные исследования. — 2020. — № 5. — С. 22–26.
8. Разумовская Е.А., Духхани А.Б.Д. Роль цифровых технологий в оптимизации бюджетного процесса: мировая и российская практика // Бизнес. Образование. Право. — 2019. — № 4. — С. 129–134.
9. Вагин В.В., Петрова И.В. Влияние гражданской партисипации на эффективность бюджетных расходов // Финансовый журнал. — 2020. — Т. 12. — № 6. — С. 25–38.
10. Косов М.Е. Зарубежный опыт применения режимов жесткой бюджетной экономии // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. — 2019. — № 3(41). — С. 13–20.
11. Rahman F.A. et al. The Effectiveness for Regional Budget of Revenue and Expenditure as a Control Tools in Enrekang Regency Governments // Saudi J Econ Fin. — 2021. — Т. 5. — № 4. — P. 173–179.
12. Nguyen H.H. The role of state budget expenditure on economic growth: empirical study in Vietnam // The Journal of Asian Finance, Economics and Business. — 2019. — Т. 6. — № 3. — P. 81–89.
13. Aramana D., Hasan M. Analysis of local government budget allocated for regional expenditure realization in southeast Aceh regency // Jurnal Ekonomi. — 2023. — Т. 12. — № 01. — P. 1533–1542.

Abdurakhmanova Anastasia Leonidovna

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: Alaburakhmanova@mail.ru

Key aspects of the evolution of the budget expenditure management process

Abstract. The study of key aspects of the evolution of the process of managing budget expenditures was chosen as the purpose of this work. The author considered the main approaches to the study of budget expenditures, namely from the standpoint of economic relations (economic aspect), funds (material aspect) and a set of procedures for the accumulation and use of state and municipal resources (legal aspect). The paper analyzed the basic concepts related to the management process, during which it was determined that this phenomenon in the framework of the research work should be considered as a set of procedures for determining strategic goals and objectives, as well as elements of spending budget funds and the cost control process. The author described the key subjects of state and municipal finance management, the list of which included the financial apparatus and all state structures with appropriate powers. The work revealed the object of management of state and municipal finances, namely financial relations in terms of spending budgetary and extrabudgetary funds. Among the functional elements in the management of budget expenditures, the author singled out planning and forecasting, operational management, and control. An important place in the work is occupied by the analysis of the concepts of public finance management, namely the concept of New Public Management and the concept of Good Governance; Thus, in the conclusion of the work, the author described the evolutionary aspects of the development of program-target and project approaches to managing budget expenditures, as well as the current state of these approaches.

Keywords: program management; project management; budget expenditures; expenditure management; government spending; public finance; public sector finance