

УДК 336.5

Осипова Ирина Андреевна

магистрант программы «Финансы
государственного сектора»
департамент общественных финансов
Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации
Россия, Москва
osipovfen@list.ru

**УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ
РАСХОДАМИ КАК ЭЛЕМЕНТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ**

Аннотация

Статья посвящена актуальности исследования в сложившихся экономической и социальной ситуациях роль управления бюджетными расходами и совершенствование данного управления становится стратегической задачей России на всех уровнях бюджетной системы. Целью работы является рассмотрение теоретических основ «управления бюджетными расходами», на каких принципах оно основывается и как отражается его важность в увязке со стратегическими документами. В исследовании применялись как общенаучные методы исследования (наблюдение, логический и структурно-функциональный анализ), так и методы эмпирического исследования (выборка, оценка степени реализации и другие). Изучена сущность «бюджетных расходов», их значимость в разрезе программно-целевого (проектного) подхода и проанализированы расходы федерального бюджета на сферу транспорта в рамках государственной программы, как пример оценки управления бюджетными расходами. Сделан вывод о необходимости рационального и стратегического управления бюджетными расходами.

Ключевые слова:

бюджетные расходы, управление бюджетными расходами, государственные программы, стратегические цели РФ, методологические принципы, стратегическое управление

Irina A. Osipova

Undergraduate Program in Public Sector Finance
public finance department
Financial University under the Government of the
Russian Federation
Russia, Moscow
osipovfen@list.ru

**MANAGEMENT OF BUDGET EXPENSES AS AN
ELEMENT OF THE PUBLIC STRATEGY**

Abstract

The article is devoted to the relevance of the study in the current economic and social situations, the role of budget expenditure management and the improvement of this management becomes a strategic task for Russia at all levels of the budget system. The aim of the work is to examine the theoretical foundations of "budget expenditure management," on which principles it is based and how its importance is reflected in relation to strategic documents. The study applied both general scientific research methods (observation, logical and structural-functional analysis), and empirical research methods (sampling, assessment of the degree of implementation, and others). The essence of the "budget expenditures", their significance in the context of the program-target (project) approach is studied and the federal budget expenditures on the transport sector within the framework of the government program are analyzed, as an example of the assessment of budget expenditures management. The conclusion is made about the need for rational and strategic management of budget expenditures.

Keywords:

budget expenditures, budget expenditures management, government programs, strategic goals of the Russian Federation, methodological principles, strategic management

На сегодняшний день формирование достаточно гибкой и комплексной системы управления бюджетными расходами ставится одной из приоритетных направлений в государственной политике.

В системе государственного регулирования экономических и социальных процессов, которые происходят в обществе, особое место занимает управление

бюджетными расходами. Роль управления бюджетными расходами в жизни общества, его отдельных подсистем и элементов определяется положением, которое оно занимает в совокупной системе управления.

В самом общем значении «бюджетные расходы», можно сказать, представляют собой экономические отношения, которые возникают при распределении государственных денежных средств для финансирования необходимых затрат и их целевое использование.

Термин «управление расходами» имеет достаточно много трактовок в различных сферах экономики. На мой взгляд, в увязке с государственными и муниципальными финансами, что «управление бюджетными расходами» это постоянное регулирование процессов, которые связаны с обеспечением выделенными средствами из бюджета участников бюджетного процесса в целях достижения ими приоритетных целей и задач, которые отражены в государственной политике в стратегических документах.

Если проанализировать исторический опыт, то он показывает, что наша страна прошла большой путь перехода от традиционного подхода к программно-целевому (проектному) подходу управления бюджетными расходами.

Традиционный подход подразумевал постатейное распределение бюджетных средств, ориентацию на затраты, а механизм расходования средств бюджета трактовался как финансирование расходных полномочий главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств по нормативам. Примером нормативов могут выступать денежные нормы расходов на питание тем, кто лежит в больнице (стоимость стола №1, 2 и т.д.). Что касается контроля за исполнением бюджета, то он сводился к отслеживанию факта и полного освоения бюджетных средств, но в тоже время вопрос касательно эффективности и результативности расходования средств оставался без внимания. Многие эксперты, анализирующие реформирование бюджетного процесса, отмечали, что данный подход к расходованию бюджетных средств оказался в современных условиях развития экономики, внедрения информационных технологий в работу органов государственной и муниципальной власти, усложнения функций органов государственной власти, рисков финансовой нестабильности оказался несостоятельным. В добавок, при нём отсутствовала гибкость и наблюдались противоречия между участниками бюджетного процесса. В

итоге выявления недостатков данного подхода наша страна приняла решение о переходе на программно-целевой подход к управлению бюджетными расходами.

Переход на программно-целевой подход ознаменовал переориентацию на отчётность главных распорядителей бюджетных средств по результату, также на принцип конкуренции при распределении финансовых ресурсов в целях реализации прописанных в стратегических документах целей. Иными словами, при данном подходе распределение бюджетных ресурсов при управлении расходами бюджета идёт от достижения запланированных конечных результатов, которые в свою очередь направляются в установленные сроки на выполнение экономических и социальных задач. В тоже время, данный подход имеет некоторые сложности, которые связаны, во-первых, с определением стратегических целей и задач при управлении бюджетными расходами, во-вторых, с разработкой подходящих показателей для оценки эффективности управления бюджетными расходами участниками бюджетного процесса.

Как подчёркивалось ранее, управление бюджетными расходами занимает центральное место в рамках механизма реализации приоритетных целей и задач государства и, разумеется, в системе государственного регулирования экономических и социальных процессов [3, с. 256]. Но ни для кого не секрет, что любая система управления основывается на определённых принципах.

Стоит отметить тот факт, что на сегодняшний день многие авторы предлагают различные принципы управления бюджетными расходами, которые позволяют создавать прозрачный механизм системы управления, установить уровни ответственности главных распорядителей (распорядителей) и получателей бюджетных средств, достижение результатов стратегий, программ. Количество принципов может варьироваться, поэтому перечислим некоторые из них:

1. Самым главным выделяют «принцип эффективности». Он подразумевает факт того, что управление бюджетными расходами на сегодняшний день в рамках программно-целевого подхода отвечает определённым критериям, которые были разработаны для оценки достижения стратегических, тактических и оперативных целей управления расходами.

2. Интересным принципом к рассмотрению может быть «принцип автономии», при котором поставленные цели и задачи, разработанные мероприятия одной программы не должны дублироваться у другой, а, например, расходные обязательства, которые подразумеваются по той или иной госпрограмме не должны

пересекаться между собой. Благодаря такому подходу действительно может реализовываться механизм реального достижения поставленных целей, решения задач в рамках одной программы.

3. «Принцип соответствия объёмов направляемых средств поставленным целям», который можно рассмотреть, как достижение высокого уровня удовлетворённости общества в соответствии с стратегическими документами и направлениями социально-экономического развития страны по средствам достаточного распределения и, соответственно, управления объёмом расходов соответствующего бюджета.

4. Выделим такой принцип, как «принцип скоординированности и заинтересованности в достижении целей». В данном случае подразумевается, что, во-первых, все действия субъектов управления бюджетными расходами должны быть согласованы между всеми уровнями бюджетной системы РФ, и, во-вторых, должно быть понимание каждым участником процесса важности достижения поставленных стратегических и тактических целей и задач социально-экономического развития страны.

5. Следующим принципом можно отметить «принцип прозрачности», указывающий на то, что весь процесс управления бюджетными расходами необходимо доводить до высокого уровня прозрачности и открытости с помощью использования современных информационных технологий, которые уже внедрены в работу государственных и муниципальных органов власти, чтобы показать, что каждый вид бюджетных расходов направлен не только на интересы государства, но и непосредственно на интересы каждого гражданина.

6. «Принцип системности», обращающий внимание на рассмотрение во взаимосвязи всех элементов формирования бюджетных расходов.

7. «Принцип мониторинга деятельности», подразумевающий создание системы мониторинга качества финансового менеджмента, который осуществляется главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств, для отслеживания результативности от использования ими направленных бюджетных средств для качественного и достаточного предоставления услуг, выполнения работ.

Число нормативных правовых актов (далее НПА), регулирующих управление бюджетными расходами [8], достаточно велико. Оно в своей деятельности руководствуется Бюджетным кодексом (далее БК) РФ, стратегическими документами, такими как, указы и послания Президента РФ и Правительства РФ, основные

направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики (утв. Минфином России), Концепция повышения эффективности бюджетных расходов, а также приказами Минфина РФ, отраслевыми стратегиями, государственными программами и так далее (рис. 1).

1. Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 (ред. от 19.07.2018) "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года"
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 "Послание Президента Федеральному Собранию"
3. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 N 588 (ред. от 31.08.2018) "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации"
4. "Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" (утв. Минфином России)
5. Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов на период 2019 - 2024 годов
6. Приказы Минфина России «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета»

Источник: Составлено автором

Рисунок 1 – Стратегические документы, определяющие направления управления бюджетными расходами

Являясь основным элементом стратегии, данные в стратегических документах включают в себя комплекс управленческих мер, которые с помощью такого инструмента, как система бюджетов, обеспечивают качество финансового менеджмента на всех уровнях бюджетной системы.

Если анализировать данные документы, то обращаем внимание на то, что документы под номерами 1 и 2 несут рекомендательный характер, фиксируя в себе важность осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития, направления средств на приоритетные цели и много другое. Если рассматривать 4 документ, то его можно назвать одним из самых важных. В нём заложены касательно управления бюджетных расходов «Стратегическая приоритизация расходов бюджета», необходимость реализации амбициозных целей на ближайшие шесть лет. В данном случае национальные проекты являются основным инструментом реализации определённых в документах целей. В документах под номерами 5, 6 больше отражается значимость мониторинга эффективности средств, направляемых на стратегические цели, контроля за движением средств. Всё это возможно благодаря внедрённой в работу участников бюджетного процесса методологии финансового менеджмента.

Благодаря всему этому гарантируется прозрачность и возможность контроля за целевым использованием бюджетных средств. Поэтому необходимо понимать какое количество средств (бюджетных расходов) должно быть направлено для достижения всех целей, отражённых в стратегических документах. Всё это также взаимосвязано с ужесточением на сегодняшний день мер по отношению к главным распорядителям (распорядителям) бюджетных средств, привязанных к данным приоритетным направлениям.

Необходимо сказать, что раньше недостаточная координация стратегического и бюджетного управления приводила к разрыву между целеполаганием и механизмами их реализации, низкая гибкость и адаптивность системы стратегического управления к проводимым реформам происходила в связи с низким уровнем упорядоченности системы стратегического планирования в целом, увязки документов между собой. В добавок, управление бюджетными расходами было отделено от сложившейся мировой практики методологии финансового менеджмента касательно привязки их к стратегическим документам.

В последние годы можем наблюдать, что многие из перечисленных проблем, которые наблюдались в нашей стране, были решены. Но возникают проблемы иного характера, заключающиеся в «увязке» информационных систем, задействованных в осуществлении как стратегического, так и бюджетного управления бюджетными расходами.

Теперь перейдём непосредственно к рассмотрению Государственной программы РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы» в целях проведения оценки эффективности бюджетных расходов, направленных на её реализацию. Данная ГП РФ утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 303 (редакция от 30.03.2018) "Об утверждении государственной программы РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы» [7].

В соответствии с Паспортом данной ГП РФ ответственным исполнителем является Министерство промышленности и торговли РФ.

Реализация ГП РФ разделена поделена на три этапа: 1-ый затрагивает 2013-2015 годы, далее 2-ой этап — 2016-2020 годы, и наконец, 3-ий этап запланирован на 2021-2025 годы.

Целью ГП РФ выступает ориентация на создание конкурентоспособной авиационной техники отечественного производства для того, чтобы удовлетворить потребности в отношении внутрироссийских перевозок с увеличением объёма валовой

добавленной стоимости в отрасли авиастроения (в 3,5 раза больше показателя 2013 года).

Мною была выбрана данная ГП РФ для оценки управления бюджетными расходами, направляемыми на её реализацию, так как в настоящее время авиастроение выступает системообразующим звеном в экономике РФ. Данный факт можем объяснить следующим образом:

1. Тесная связь с другими отраслями экономики позволяет повысить конкурентоспособность и инновационность экономики нашей страны, дать толчок развитию высоким технологиям, наукоёмким производствам. Всё это объясняется тем, что авиастроение является одним из самых крупнейших потребителей и в тоже время производителей инновации.

2. Также в данной отрасли наблюдается один из самых высоких уровней производительности труда, а как мы знаем данный показатель непосредственно влияет на конкурентоспособность экономики на мировом рынке.

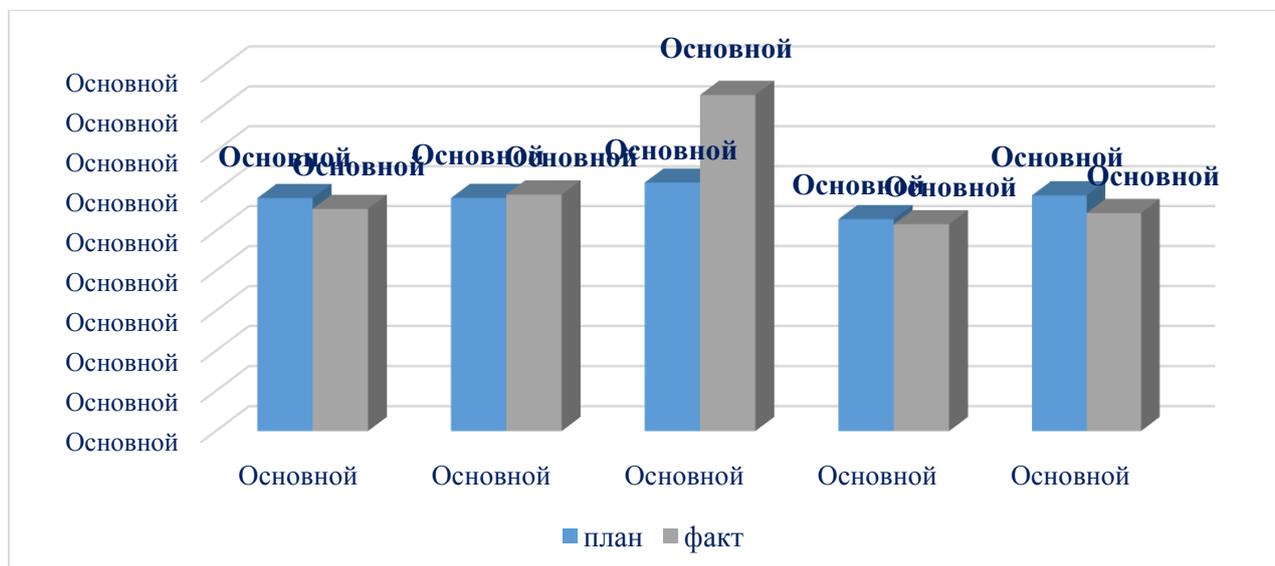
3. Не исключено, что важность авиастроения обеспечивает стратегическую безопасность страны, проявляющаяся в военно-воздушных силах, собственном авиастроительном комплексе.

Основываясь на данных, представленных в рассматриваемой ГП РФ, можем наблюдать, что общий объём бюджетных ассигнований на её реализацию равен 633, 103 млрд рублей. На рисунке 2 отражено ресурсное обеспечение реализации данной ГП РФ за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, которое идёт в общем по данной госпрограмме по плановым и фактическим показателям на период с 2013 по 2025 год на период с 2013 по 2017 г.

Исходя из этих данных видим, что на 2015 год по факту ресурсное обеспечение реализации данной ГП РФ превысило запланированную сумму средств федерального бюджета в связи с большими затратами на реализацию подпрограмм 1 «Самолётостроение» и 3 «Авиационное двигателестроение». Аналогичная ситуация возникла и в 2014 году, но разница между планом и фактом не была большой. По остальным годам видим, что превышение факта над планом не наблюдалось.

На основе информации с сайта ГИИС «Электронный бюджет» определим какое место данная ГП РФ занимает в Направлениях реализации ГП РФ в период с 2015 по 2017 годы в отношении Блока ГП «Инновационное развитие и модернизация экономики». Из 18 ГП в РФ, касающихся различных сфер экономики рассматриваемая

ГП РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы» в 2015-2017 годах располагается стабильно на 10 месте по объёму направляемых средств. В денежном и процентном соотношении: в 2015 – 84,05 млрд руб. (3,75%), в 2016 – 51,65 млрд руб. (2,39%), в 2017 – 55,51 млрд руб. (2,49%).



Источник: Составлено автором на основе данных Официального сайта Портала госпрограмм РФ: <http://programs.gov.ru>

Рисунок 2 – Ресурсное обеспечение реализации государственной программы РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы» за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета с 2013 по 2017 годы млрд руб.

С моей точки зрения, на протяжении нескольких лет сфера науки и технологий в РФ, в том числе в области авиастроения, не получала должной поддержки со стороны государства. Это приводит в некоторой степени к потере научно-технического лидерства в ключевых направлениях развития авиастроения, оттоку высококвалифицированных научных кадров. Так как авиационная промышленность выступает в роли одной из важных отраслей экономики, я считаю, что на неё следует выделять больше бюджетных средств, но и сопровождаться это должно должным контролем со стороны властных структур в целях достижения плановых показателей результативности.

После общего анализа обратимся к расчёту относительных показателей, которые позволят нам оценить эффективность рассматриваемой ГП РФ на основе данных за 2017 год, представленных в программе и на сайте портала государственных программ РФ.

Проведём оценку по степени реализации подпрограмм ГП РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы» в совокупности за 2017 год и за 3 квартал 2018 года [5, с. 112].

Данная оценка проводится с целью предупреждения возникновения проблем и отклонений в ходе её выполнения от запланированных мероприятий. Результаты оценки используются в целях корректировки среднесрочных графиков выполнения мероприятий и решения задач.

Рассчитаем степень реализации к подпрограммы (СР п/п):

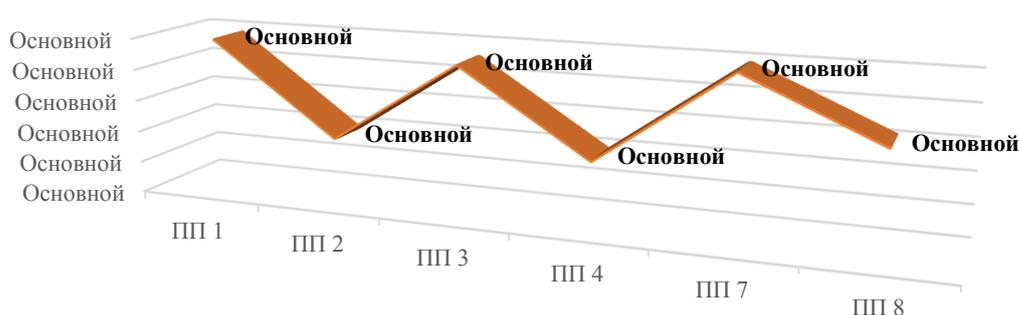
$$СР \text{ п/п}k = \frac{\sum_{i=1}^N СД_{п/пki}}{N} \quad (1)$$

где $СД_{п/пki}$ – степень достижения планового значения i целевого показателя к подпрограммы, а N – это количество целевых показателей к подпрограммы.

Чтобы для этой главной формулы рассчитать $СД_{п/пki}$, нужно:

$$СД_{п/пki} = \frac{\text{Значение } i \text{ целевого показателя к подпрограммы, по факту}}{\text{Значение } i \text{ целевого показателя к подпрограммы, по плану}} \quad (2)$$

Исходя из полученных результатов наблюдаем, что на 2017 год по большинству основных мероприятий подпрограмм расходование средств по факту меньше, чем по плану, то есть можно говорить о факте недоиспользования средств. Лишь по двум основным мероприятиям было совпадение факта и плана по исполнению. Наглядно данные выводы можно выразить следующим графиком (рис. 3).

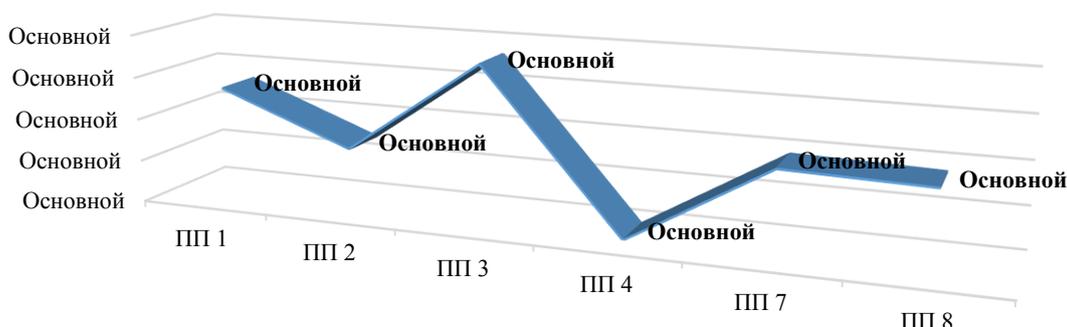


	ПП 1	ПП 2	ПП 3	ПП 4	ПП 7	ПП 8
■ Степень реализации, 2017 г.	Основной	Основной	Основной	Основной	Основной	Основной

Источник: Составлено автором на основе данных Официального сайта Портала госпрограмм РФ: <http://programs.gov.ru>

Рисунок 3 – Степень реализации подпрограмм ГП РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы», 2017 г.

Далее рассчитаны аналогичным способом результаты за 3 квартал 2018 года по данным подпрограммам. Исходя из рассчитанных показателей, можем вывести степень реализации подпрограмм за данный период времени на след. графике (рис. 4).



	ПП 1	ПП 2	ПП 3	ПП 4	ПП 7	ПП 8
■ Степень реализации , 3 кв 2018 г.	Основной	Основной	Основной	Основной	Основной	Основной

Источник: Составлено автором на основе данных Официального сайта Портала госпрограмм РФ: <http://programs.gov.ru>

Рисунок 4 – Степень реализации подпрограмм ГП РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы», 3 квартал 2018 г.

Благодаря полученным данным можно заметить, что исполнение в рассматриваемый период времени относительно хуже. В соответствии с данными на портале государственных программ РФ по большинству подпрограмм наблюдается кассовое исполнение их основных мероприятий ниже запланированных показателей. А, следовательно, можно говорить об не эффективном использовании бюджетных средств. В добавок, по этому большинству наблюдается выполнение мероприятий позже назначенного срока. Следовательно, имеет место корректировка среднесрочных графиков выполнения мероприятий и решения задач, что позволит избегать подобных ситуаций.

Итак, в статье были рассмотрены и изучены теоретические основы управления бюджетными расходами, проанализирована увязана управления бюджетными расходами с системой государственного стратегического управления, а также рассмотрена и проведена оценка ГП РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы» и сформулированы следующие выводы:

1. Термин «управление расходами» имеет достаточно много трактовок в различных сферах экономики. «Управление бюджетными расходами» в

государственных и муниципальных финансах можно охарактеризовать как постоянное регулирование процессов, которые связаны с обеспечением выделенными средствами из бюджета участников бюджетного процесса в целях достижения ими приоритетных целей и задач, которые отражены в государственной политике в стратегических документах.

2. Чтобы функционирование системы управления бюджетными расходами было на высоком уровне, необходимо придерживаться в деятельности участников бюджетного процесса определённых принципов (эффективности, прозрачности, ответственности, скоординированности и т.д.).

3. Число НПА, регулирующих управление бюджетными расходами, достаточно велико. Каждый из них закладывается в основу системы регулирования управления бюджетными расходами на разных стадиях бюджетного процесса. Основные направления управления и дальнейшего совершенствования бюджетными расходами закладываются в стратегических документах.

4. Государственные программы РФ, которые представляют собой основной механизм реализации стратегических целей и задач социально-экономического и отраслевого развития государства.

5. На современном этапе развития стратегического управления бюджетными расходами в России в связи с изменениями экономических и социальных процессов, происходящих в обществе, с изменением конъюнктуры на внутреннем и внешнем рынках, а также с необходимостью обеспечения стабильного развития общества в долгосрочной перспективе всё больше возрастает роль разработки стратегических направлений оптимизации управления и повышения эффективности бюджетных расходов на долгосрочный период времени.

6. Авиастроение, как одна из наиболее наукоёмких, инновационных отраслей экономики, оказывает значительное влияние на другие сектора экономики (от радиоэлектронной промышленности до металлургического производства, рынка грузовых и пассажирских авиаперевозок, рынок туризма и так далее).

7. Необходимо повышать контроль за тем, чтобы кассовое исполнение ГП РФ было в соответствии с планом, без превышения установленных норм, исключать недоиспользование бюджетных расходов на реализацию данной ГП РФ.

Список использованных источников

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации
2. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ
3. Макроэкономическое планирование и прогнозирование: учебник и практикум для академического бакалавриата / Н.А. Невская. – М.: Издательство Юрайт, 2016. 542 с. Серия: Бакалавр. Академический курс.
4. Макроэкономическое стратегическое планирование : Учебное пособие / С.А. Логвинов. – М. : ИНФРА-М, 2001. 348 с.
5. Повышение эффективности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации : монография / В.Ф. Шаров, М.Е. Косов, С.В. Фрумина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 191 с. (Серия «Научные издания для экономистов»).
6. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : Учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец . – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Экономика, 2011. 604 с.
7. Государственная программа РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы» // Официальный сайт Портала госпрограмм РФ, URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/17> (дата обращения 19.03.2019)
8. Нормативное регулирование государственного стратегического планирования // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ, URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/> (дата обращения 19.03.2019)