

УДК 336.13

DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-107-112

Трансформация управления бюджетными расходами на социальную помощь в условиях влияния факторов внешней среды



Ромайкин Павел Денисович

Аспирант кафедры общественных финансов
Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации (Москва)

Необходимость повышения доходов населения и снижения уровня бедности в Российской Федерации определена на стратегическом уровне в рамках национальных целей развития. На достижение соответствующих целевых показателей направлены значительные бюджетные средства, требование к эффективности использования которых актуализирует исследовательскую работу по выявлению направлений трансформации управления бюджетными расходами на социальную помощь. Целью настоящего исследования является уточнение содержания управления бюджетными расходами на социальную помощь с учетом влияющих на него факторов. Теоретическая значимость работы состоит в описании характеристик факторов среды, влияющих на управление бюджетными расходами с учетом отраслевой специфики социальной помощи. Практическая значимость исследования состоит в применении разработанных факторов для эмпирического анализа конкретного инструмента социальной помощи – социального контракта, что позволило сформулировать направления дальнейшей трансформации управления соответствующими расходами. Результаты исследования могут представлять интерес для органов публичной власти, осуществляющих финансовое управление в социальной сфере.

Ключевые слова: бедность, национальные цели, расходы бюджета, социальная помощь, социальные трансферты, управление

Для цитирования: Ромайкин П.Д. Трансформация управления бюджетными расходами на социальную помощь в условиях влияния факторов внешней среды // Вестник экономики, права и социологии. 2026. № 1. С. 107–112. DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-107-112.

В Российской Федерации необходимость сокращения доли населения с доходами ниже границы бедности определена в качестве одной из основных национальных целей развития [1]. При этом существенную долю располагаемых доходов населения составляют социальные трансферты, направляемые населению из бюджетов бюджетной системы. Отдельная группа социальных трансфертов, чаще всего обозначаемая термином «социальная помощь», связана с выплатой денежных средств (и предоставлением других благ) в пользу

населения, принадлежащего к группам, характеризующимся фактическими низкими доходами (относительно законодательно установленных критериев бедности) или повышенным риском попадания в зону бедности (семьи с детьми, пенсионеры, лица с инвалидностью и другие). В связи с тенденцией роста объемов расходов бюджетов на социальную помощь и расширением архитектуры социальных выплат [2], актуализируются вопросы повышения качества управления соответствующими бюджетными расходами, позволяющего обеспечить дости-

жение поставленных целей стратегического развития [3; 4].

Теоретическое описание и обзор литературы

Рассмотрение вопросов управления бюджетными расходами на социальную помощь целесообразно начать с уточнения понятия последнего, поскольку среди исследователей отсутствует единое понимание управленческой деятельности. Так, анализ научной литературы позволяет выделить следующие подходы, в рамках которых сложность явления (процесса) управления оценивается по-разному:

– признаковый подход, при котором специфика управления определяется через набор специфических признаков (особенностей), включающих: наличие сформулированной цели деятельности, опосредованность результата деятельности (деятельность по воздействию на деятельность), эволюционность содержания деятельности, выраженную в необходимости ее развития и адаптации [5];

– компонентный подход, при котором управление определяется через совокупность более узких типов воздействий на объект: целеполагание, организация и регулирование [6];

– системный подход, при котором управление определяется как системное явление, содержащее три подсистемы: организационную (создание взаимосвязей внутри управляемой системы), поддерживающую (обеспечение сохранения взаимосвязей во времени), достигающую (реализация программ достижения целей) [7].

Заметим, однако, что различная трактовка содержания управления не вызывает столь же серьезных споров относительно его функций, через которые дискутируемое содержание находит свое проявление. Хотя конкретный состав функций управления отличается в трактовке различных авторов, классический «квартет» функций – планирование (прогнозирование), организация, мотивация и контроль – является предметом консенсуса. При этом в сфере государственных и муниципальных финансов функция мотивации исследователями выделяется редко [8] ввиду императивного характера такого управления [9], а сами функции трансформируются в планирование, оперативное управление и финансовый контроль [10].

Соответствующие функции управления финансами для более узкой деятельности по управлению бюджетными расходами имеют следующее проявление в рамках процедур на различных этапах бюджетного процесса:

– функция планирования расходов бюджета: осуществляется определение объемов и структуры расходов в соответствии с существующими нормативно-правовыми актами и иными принятыми публично-правовыми образованиями обязательствами;

– функция исполнения расходов бюджета: осуществляется доведение бюджетных данных до

участников бюджетного процесса и непосредственная выплата средств с соответствующих счетов бюджетов;

– функция финансового контроля: оценивается законность и целевой характер осуществленных бюджетных расходов, а также проводится оценка их результативности и эффективности по отношению к существующим критериям управления.

Тем самым, существование различных подходов к определению термина «управление» не является ограничением для его использования в контексте изучения отдельной отраслевой направленности управления [11]. В частности, в настоящем исследовании под управлением расходами бюджета на социальную помощь (далее – УРБСП) автором понимается совокупность обусловленных стратегическими приоритетами публично-правовых образований действий органов публичной власти по планированию, исполнению и контролю бюджетных расходов, направляемых на финансовое обеспечение периодических мер социальной поддержки для домохозяйств, находящихся в зоне бедности или обладающих высоким риском попадания в зону бедности.

Заметим, что управление расходами бюджета на социальную помощь осуществляется соответствующими органами публичной власти в контексте более общих процессов государственного управления и управления государственными финансами [12]. В этой связи управление УРБСП необходимо рассматривать не только с позиций стандартных функций, но и с учетом различных факторов, обусловленных наличием более общих процессов и являющихся, тем самым, внешними ограничителями для процедур УРБСП.

Рассмотрение таких внешних факторов необходимо проводить с учетом территориального устройства государства. Например, для государств с высокой степенью автономности региональных и местных бюджетов внешние факторы определены на территориальном уровне и могут быть обсуждаемы в рамках оптимизации бюджетного процесса [13]. В условиях же более централизованной бюджетной системы (к которым относится и Россия [14]), социальная помощь является предметом ведения нескольких уровней публично-правовых образований, что усложняет взаимодействие между ними в процессе УРБСП.

В частности, для централизованных систем целесообразно выделить следующие укрупненные факторы, оказывающие влияние на содержание процедур управления бюджетными расходами на социальную помощь и обладающие страновой спецификой (табл. 1):

– целевой: наличие сформулированных (в виде конкретных критериев управления) стратегических приоритетов публично-правовых образований, свя-

Таблица 1
Российская специфика факторов,
влияющих на управление бюджетными расходами
на социальную помощь

Фактор, влияющий на управление бюджетными расходами	Особенности российской практики
целевой	наличие непосредственного стратегического целевого показателя уровня бедности, закреплённого на федеральном уровне
финансовый	централизация расходов бюджетов на социальную помощь с осуществлением федерального софинансирования основных выплат
технологический	различие степени точности данных о доходах населения в информационных системах ввиду пространственной дифференциации теневой экономики
нормативный	отсутствие единой методики оценки эффективности бюджетных расходов на социальную помощь

Источник: предложено автором.

занных с обеспечением определенного уровня доходов населения, обуславливает необходимость их учета при определении объема и структуры бюджетных расходов;

– финансовый: неравномерность распределения населения с низкими доходами в рамках территории государства при условии существующих финансовых ограничений конкретных публично-правовых образований определяет необходимость организации межбюджетных финансовых отношений и осуществления соответствующих процедур (в рамках функций планирования, исполнения, контроля) для таких форм расходов бюджетов, как субсидии и субвенции;

– технологический: наличие информационных систем, аккумулирующих бюджетные данные и сведения о доходах населения, позволяет осуществлять более тонкую настройку управления на всех этапах бюджетного процесса;

– нормативный: наличие единого бюджетного законодательства, содержащего принципы, неинвариантные к направлению управляемых расходов (прежде всего – принцип эффективности использования бюджетных средств), определяет необходимость разработки процедур оценки эффективности расходов в рамках контрольной функции, учитывающих специфику конкретных расходов бюджетов.

В контексте определенных выше факторов становится возможным проанализировать конкретные примеры несовершенств управления бюджетными расходами на социальную помощь. Так, одним из наиболее прогрессивных инструментов социальной помощи, соответствующих тренду модернизации процесса назначения социальных выплат на основе активационного подхода [15], является социальный контракт (в мировой практике – обусловленная помощь [16]). В России социальный контракт подразумевает предоставление социальных выплат (и

осуществление соответствующих расходов) только при выполнении получателями помощи определенных условий по социальной адаптации (трудоустройство, открытие собственного дела, ведение личного подсобного хозяйства, иные мероприятия). При этом масштабирование охвата населения соответствующим инструментом помощи стало возможным только в условиях федерального софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, что актуализирует эмпирический анализ качества управления соответствующими расходами федерального бюджета в форме субсидии на софинансирование расходов, связанных с оказанием государственной социальной помощи на

основании социального контракта отдельным категориям граждан (далее – Субсидия).

Результаты эмпирического анализа

Основываясь на данных Росстата об уровне бедности (доле населения со среднедушевыми доходами ниже границы бедности) в российских регионах за 2024 г., а также на информации об эффективности социального контракта в том же бюджетном периоде, автором проведен анализ определенных выше факторов. Анализ проведен по двум предварительно построенным кластерам субъектов Российской Федерации (г. Москва не анализировался, ввиду отсутствия софинансирования расходов).

В группу регионов с «высоким уровнем бедности» вошли следующие регионы, в которых уровень бедности превышает общероссийский в 1,5 раза (19 регионов в порядке убывания уровня бедности – % в скобках): Республика Ингушетия (25,6 %), Республика Тыва (20,4 %), Карачаево-Черкесская Республика (17,2 %), Республика Бурятия (15,9 %), Чеченская Республика (15,2 %), Республика Алтай (13,8 %), Еврейская автономная область (13,7 %), Республика Хакасия (13,6 %), Республика Калмыкия (13,2 %), Забайкальский край (12,9 %), Республика Саха (Якутия) (12,8 %), Республика Марий Эл (12,6 %), Алтайский край (12,1 %), Республика Дагестан (11,8 %), Кабардино-Балкарская Республика (11,7 %), Иркутская область (11,5 %), Республика Крым (11,4 %), Курганская область (11,2 %), Красноярский край (11,0 %).

В группу регионов с «низким уровнем бедности» вошли по принципу симметрии следующие регионы с наиболее низкими показателями бедности (в порядке убывания уровня бедности – % в скобках): Тульская область (6,5 %), Ненецкий автономный округ (6,4 %), Курская область (6,3 %), Мурманская область (6,1 %), Липецкая область (6,0 %), Калуж-

ская область (5,9 %), Магаданская область (5,9 %), Свердловская область (5,9 %), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (5,7 %), Нижегородская область (5,6 %), Воронежская область (5,4 %), Ленинградская область (5,4 %), Сахалинская область (5,3 %), Московская область (4,9 %), Белгородская область (4,4 %), Чукотский автономный округ (4,4 %), Республика Татарстан (3,8 %), г. Санкт-Петербург (3,5 %), Ямало-Ненецкий автономный округ (3,5 %).

Тем самым, результаты анализа позволяют сделать вывод о подверженности расходов на социальную помощь разнонаправленному факторному влиянию, затрудняющему оценку качества управления ими при понимании последнего как возможности управляющего субъекта достигнуть стратегических целей [19]. Так, влияние целевого фактора обуславливает приоритетное предоставление софинансирования для регионов с высоким уровнем бедности (поскольку инструмент социальной помощи непосредственно направлен на сокращение бедности). При этом финансовый фактор, связанный с уровнем бюджетной обеспеченности регионов, обуславливает предоставление софинансирования и для ряда регионов с низким уровнем бедности в случае относительно невысокой бюджетной обеспеченности последних. В свою очередь нормативный фактор, связанный с необходимостью обеспечения эффективности расходов, обуславливает приоритетное софинансирование для регионов с высокой эффективностью инструмента. Однако регионы с высокой эффективностью социального контракта (и, следовательно, расходов на его обеспечение), в соответствии с таблицей 2, чаще являются регионами с низким уровнем бедности. Отметим, что существующие правила распределения Субсидии не содержат каких-либо показателей, связанных с уровнем бедности или эффективностью расходов в предыдущие периоды. Тем самым, распределение Субсидии детерминировано расчетной потребностью регионов (определяемой исходя из параметров уже заключенных социальных контрактов) и соответству-

ющим предельным уровнем софинансирования, т.е. во внимание принимается влияние только одного из трех значимых факторов.

Основываясь на приведенном анализе, в целях повышения качества УРБСП в части расходов федерального бюджета на социальную помощь на основании социального контракта предлагается: 1) включение в правила распределения Субсидии корректирующих коэффициентов, связывающих объем софинансирования на очередной год и эффективность бюджетных расходов в предшествующем периоде (более эффективные регионы получают относительно большие доли софинансирования); 2) включение в правила распределения Субсидии ограничений софинансирования при превышении уровнем бедности в субъекте Российской Федерации пороговых значений, определенных исходя из соотношения уровня бедности в регионе со среднероссийским.

Подробная разработка указанных направлений совершенствования правил распределения Субсидии может стать предметом дальнейших исследований.

Таким образом, в работе уточнена специфика управления бюджетными расходами на социальную помощь и определены внешние факторы, оказывающие влияние на такое управление. С учетом разработанных положений, на примере социальной помощи на основании социального контракта предложены направления концептуальной трансформации управления соответствующими бюджетными расходами.

Автор выражает благодарность научному руководителю Тюриной Юлии Габдрашитовне (д.э.н., профессор кафедры общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации) за содействие при планировании и организации проведения исследования.

Таблица 2

Результаты анализа показателей, характеризующих целевой, нормативный и финансовый факторы

Показатель (фактор)	19 регионов с самым высоким уровнем бедности	19 регионов с самым низким уровнем бедности
Число регионов группы, в которых уровень бедности превышает среднероссийский = 7,2 % (целевой)	19 (100 %)	0 (0 %)
Число регионов группы, в которых оценка эффективности социального контракта превышает среднероссийскую = 45,1 % (нормативный)	10 (52,6 %)	14 (73,7 %)
Число регионов группы, в которых предельный уровень софинансирования превышает среднероссийский = 80,7 % (финансовый)	17 (89,5 %)	4 (21,1 %)

Источник: рассчитано автором на основе данных [17; 18].

Литература:

1. Шлычков В.В. Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и перспективу до 2036 года» как нормативно-правовая база формирования планов и программ социально-экономического развития страны в краткосрочной перспективе // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 3. С. 92–96. DOI: 10.24412/1998-5533-2024-3-92-96.
2. Ромайкин П.Д. Совершенствование стратегического планирования в сфере социального обеспечения в контексте национальной безопасности Российской Федерации // Национальная безопасность / Nota Bene. 2025. № 4. С. 1–19. DOI: 10.7256/2454-0668.2025.4.75299.
3. Андреева Е.И., Бычков Д.Г., Гришина Е.Е. [и др.]. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность: Научный доклад. М.: АО «Финпол», 2017. 144 с.
4. Балынин И.В. Пути повышения качества управления региональными бюджетами в контексте достижения национальных целей развития // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2025. № 7–2. С. 201–206. DOI: 10.17513/vaael.4242.
5. Новиков Д.А. Методология управления. М.: Либрокком. 2011. 128 с.
6. Лебедев С.Н. «Управление», «менеджмент», «администрирование»: проблема концептов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2011. № 4. С. 143–151.
7. Костюченко, Н. И. Неопределенность соотношения понятий «организация» и «управление» как причина проблем теории и практики управления // Общество и право. 2017. № 2(60). С. 260–264.
8. Бегчин Н.А. Современный взгляд на управление расходами бюджетов субъектов федерации // Вестник Финансовой академии. 2010. № 5(59). С. 61–65.
9. Сабитова Н.М., Шавалеева Ч.М. Функции управления в системе финансового менеджмента в публично-правовых образованиях // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 2. С. 58–61.
10. Шмиголь Н.С. Современные подходы к совершенствованию бюджетного процесса в зарубежных странах // Финансы и кредит. 2015. № 14(638). С. 55–68.
11. Ромайкин П.Д. Содержательные особенности управления расходами бюджетов на социальную помощь и их влияние на организацию мер социальной поддержки в российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2025. № 10–2. С. 260–266. DOI: 10.17513/vaael.4376.
12. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в социальной сфере: проблемы разработки и реализации // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 5. С. 45–51.
13. Daigneault P.M. [и др.]. Taking subnational and regional welfare states seriously: Insights from the Quebec case // Journal of European Social Policy. 2021. № 31(2). P. 239–249. DOI: 10.1177/0958928721996651.
14. Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 11(293). С. 34–52.
15. Daigneault P.M. Three paradigms of social assistance // Sage Open. 2014. №. 4 (4). P. 1–8. DOI: 10.1177/2158244014559020.
16. Barrientos A. Conditions in antipoverty programmes // Journal of Poverty and Social Justice. 2011. № 19(1). P. 15–26. DOI: 10.1332/175982711X559127.
17. Бюллетень Счетной палаты № 7 (333) 2025 г. Сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/statements/bulletin-sp-7-2025>
18. Численность населения с денежными доходами ниже границы бедности (величины прожиточного минимума) по Российской Федерации, в процентах от общей численности населения. Сайт Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397>
19. Братченко С.А. Качество государственного управления: содержание понятия // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 6. С. 80–94. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10071.

Transformation of Budget Expenditure Management for Social Assistance under the Influence of Environmental Factors

Romaikin P.D.

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

The need to increase the incomes of the population and reduce poverty in the Russian Federation is defined at the strategic level within the framework of national development goals. Significant budgetary funds have been allocated to achieve the relevant targets, the requirement for the effective use of which

actualizes research work to identify areas for the transformation of budget expenditure management for social assistance. The purpose of this study is to clarify the content of budget expenditure management for social assistance, considering the factors influencing it. The theoretical significance of the work consists in describing the characteristics of environmental factors affecting budget expenditure management, considering the industry specifics of social assistance. The practical significance of the study lies in the application of the developed factors for the empirical analysis of a specific instrument of social assistance – the social contract, which made it possible to formulate directions for further transformation of the management of related costs. The results of the study may be of interest to public authorities engaged in financial management in the social sphere.

Keywords: poverty, national goals, budget expenditures, social assistance, social transfers, management

