

УДК 336 DOI: 10.14451/1.222.34

Бюджетные ассигнования федерального бюджета при реализации государственных программ

© 2023 **Калинкин Александр Александрович**

адъюнкт кафедры экономики и бухгалтерского учета. Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя. Россия, Москва.

E-mail: alexboomdgm@mail.ru

Ключевые слова: планирование бюджета, социально-экономическое развитие, расходы бюджета, бюджетная политика.

В статье представлен анализ объема и структуры бюджетных ассигнований федерального бюджета при реализации государственных программ. Обосновано, что программно-целевой метод формирования бюджета, который лежит в основе распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета при реализации государственных программ, является эффективным методом планирования бюджета. Сформулированы основные ограничения и проблемы данного метода и возможности повышения его результативности.

Тенденции современного экономического развития требуют все большей отдачи от экономической деятельности хозяйствующих субъектов, поскольку удовлетворение растущих потребностей населения в разносторонних товарах, работах и услугах является достаточно сложной и непростой задачей. Одним из способов обеспечения роста производства товаров, повышения количественных и качественных показателей экономической деятельности является сосредоточение субъектов хозяйствования на результативности деятельности в каждой сфере экономики, эффективное и рациональное использование имеющихся природных, материальных и финансовых ресурсов.

Через различные механизмы и инструменты государство активно участвует в экономических

процессах, регулируя экономическую деятельность. Так, через бюджетную систему бюджетные расходы путем распределения и перераспределения ВВП направляются на стимулирование деловой активности, обеспечение роста экономики и удовлетворение других общественных потребностей [1].

Бюджет страны является важным инструментом для достижения максимально высокого развития экономики и повышения жизненного уровня граждан. Он определяет возможности государства, его приоритеты, роль и формы, закрепленные за государственной функцией. Чем эффективнее расходы бюджета, тем быстрее осуществляется модернизация бюджетного сектора экономики, тем выше его эффективность и лучше результативные показатели развития страны.

Качество управления бюджетными расходами характеризуется степенью выполнения функций и демонстрирует обществу, насколько действенна и результативна бюджетная политика и как используются средства налогоплательщиков. В современный кризисный период негативные тенденции социально-экономического развития усилились, поскольку на государственные финансы были возложены функции финансирования антикризисных мер и стабилизации финансовой системы страны [5]. Таким образом, значительный объем финансовых ресурсов был фактически перенаправлен от неотложных социально-экономических проблем на стабилизацию финансовой системы, что не могло не сказаться на благосостоянии населения.

Анализ состояния социально-экономического развития России свидетельствует, что удовлетворить потребности в желаемых пропорциях пока не удастся. Достижения в экономике, социальной сфере, не отвечают общим общественным запросам. Причиной этого явления является, прежде всего, низкая эффективность и результативность бюджетных расходов и влияние бюджетного механизма на количественные и качественные показатели экономической жизни [8].

Одним из надежных методов решения социально-экономических проблем в современных условиях ведения хозяйства является применение программно-целевого метода формирования бюджета. Важную роль в обеспечении результативности бюджетных программ играют распорядители бюджетных средств, однако их деятельность в освоении бюджетных расходов не всегда направлена на достижение максимально высоких результатов, что является серьезной проблемой для бюджетной системы и развития страны [3].

В экономической науке термин «результативность» неразрывно связан с эффективностью и характеризует степень фактических результатов к запланированным. Результативность — это получение эффекта (от латинского *effectus* — исполнение, действие), способность ориентиро-

ваться и обеспечивать достижение определенных целей и планов. Если плановые показатели достигнуты, значит, деятельность эффективна. С точки зрения расходов бюджета, полученный результат характеризует количественные и качественные показатели использования и уровень удовлетворения потребностей потребителей. Через государственные программы, которые являются инструментом достижения приоритетных целей в экономической и социальной сферах, создаются условия для безопасной и комфортной жизни граждан [2].

Опыт зарубежных стран показывает, что этот метод широко применяется не только на государственном уровне, но и в региональном срезе, поскольку демонстрирует высокую эффективность по сравнению с другими методами управления бюджетными средствами [4]. В рамках внесенных изменений в Бюджетный кодекс РФ по реализации реформы межбюджетных отношений предусмотрено введение программно-целевого метода в бюджетном процессе. Бюджет, составленный по программно-целевому методу, существенно отличается от традиционного постатейного метода, поскольку ориентируется на финансирование бюджетных программ, а не штатных должностей или административных единиц. Основными компонентами этого метода являются среднесрочное планирование доходов и расходов, долгосрочное планирование капитальных инвестиций, мониторинг, анализ, оценка исполнения бюджета и стратегическое, прозрачное планирование.

Принцип, на котором основывается программно-целевой метод, является существенным отличием по сравнению с традиционным постатейным методом управления бюджетом, поскольку постатейный метод дает возможность установить объем финансирования той или иной статьи, а результат этого финансирования установить невозможно. Принцип бюджетирования, заложенный в программно-целевом методе, позволяет использовать бюджетные средства на конкретную цель с последующим получением результата, который заранее планируется и после

его достижения коренным образом изменяет положение в экологической или социально-экономической сфере. Таким образом, устанавливается прямая связь между выделенными расходами и полученным конкретным результатом [9].

Основные преимущества программно-целевого метода заключаются в его концентрации усилий на решении проблемы, то есть цель выделения средств является ключевым принципом этого метода. При постатейном подходе имеет значение факт выделения средств для отдельного учреждения, направления, объекта, однако какой результат – не важно для распорядителя бюджетных средств. Именно направленность на решение проблемы, улучшение социально-экономических показателей, достижение поставленной цели существенно отличает программно-целевой метод от постатейного.

Формализация взаимосвязей между бюджетными и экономическими показателями позволяет проводить мониторинг социально-экономической эффективности и результативности с помощью индикаторов, которые можно группировать по критериям условия, структуры и эффекта. Посредством оценки показателей, прописанных в паспорте бюджетной программы, можно проверить не только степень достигнутой цели, но и качество работ, товаров, эффективность услуг и полученный социальный, экономический или экологический эффект. Таким образом, программно-целевой метод обеспечивает прозрачность движения средств и расходование ресурсов. Полагаем, что программно-целевой метод можно назвать действенным инструментом решения социально-экономических проблем, причиной повышения результативности бюджетных программ и эффективности использования ограниченных бюджетных ресурсов [11].

Основой формирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию госпрограмм является бюджетное планирование, поскольку от него зависит целесообразность бюджета, его реалистичность и эффективность выполнения. Необоснованный бюджет не может быть эффективным, решать неотложные пробле-

мы, способствовать стабилизации финансовой системы и экономическому росту. Все возможные проблемы бюджета должны решаться не в процессе его выполнения, а на стадии планирования.

Согласно положениям Бюджетного кодекса РФ, достижение единой цели, задач и ожидаемых результатов является основой бюджетной программы. Переход к программно-целевому методу управления бюджетом предусматривает мониторинг и оценку результатов выполнения главными распорядителями бюджетных программ. Бюджетная программа, а также ответственные исполнители программы определяются главным распорядителем бюджетных средств. Каждая бюджетная программа по программно-целевому методу должна быть нацелена на достижение результата, например, экологического или социально-экономического [6; 10].

Показатели результативности, равно как направления деятельности, цель и задачи должны четко прописываться в паспорте бюджетной программы. Если в паспорте бюджетной программы не указаны результативные показатели, то это в дальнейшем негативно повлияет на оценку эффективности выполнения бюджетной программы. Кроме того, возникнет риск невыполнения самой бюджетной программы и поставленных задач. Все бюджетные программы, предусмотренные в расходах бюджета, должны быть нацелены на конкретный результат. Кроме формальной составляющей это дает возможность любому, в том числе контролирующим органам, оценить не только бюджетную программу, но и деятельность ответственных исполнителей бюджетной программы и главного распорядителя бюджетных средств.

Федеральный закон № 390-ФЗ в 2022 г. утвердил 48 государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограммы), на 01.10.2022 г. бюджетные ассигнования составили 18 373,8 млрд руб., что на 2 670,3 млрд руб. (+17 %) больше бюджетных ассигнований, которые были в аналогичном периоде 2021 г. предусмотрены сводной росписью на реализа-

цию 45 госпрограмм. В России реализуются 49 госпрограмм, включая комплексные и отраслевые госпрограммы [7]:

- (9, 18%) Отраслевые госпрограммы, предметом которых является достижение приоритетов и целей госполитики в рамках конкретной отрасли или сферы социально-экономического развития и обеспечения нацбезопасности.
- (40, 82%) Комплексные госпрограммы, предметом которых является достижение приоритетов и целей госполитики межотраслевого и (или) территориального характера, затрагивающих сферы реализации нескольких ГП.

Анализ изменений структуры госпрограмм по направлениям реализации представлен на рисунке 1.

Стоит отметить, что 2022 г. впервые была начата реализация пяти госпрограмм (трех отраслевых и двух комплексных), направленных на поддержку туризма, эффективное вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развитие мелиоративного комплекса России, на формирование национальной системы пространственных данных, содействие международному развитию, продвижение и поддержку русского языка за рубежом.

Вместе с тем, что государство выделяет большой объем бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм, стоит отметить их недостаточную эффективность. Анализ практического применения программно-целевого метода в России свидетельствует, что иногда формат разработки, утверждение и анализ влияния выполнения бюджетных программ на конечный результат не соответствуют идеологии программно-целевого метода, что объясняется недостаточным уровнем знаний, навыков и определенной заинтересованностью разработчиков бюджетных программ в конечном итоге. Иногда формат разработки, утверждение и анализ влияния выполнения бюджетных программ на конечный результат не соответствуют идеологии программно-целевого метода, что объясняется недостаточным уровнем знаний, навыков и опре-

деленной заинтересованностью разработчиков бюджетных программ в конечном итоге.

Практика использования бюджетных ассигнований свидетельствует, что не все участники бюджетного процесса способствуют эффективности использования средств федерального бюджета, что объясняется отсутствием мотивационной составляющей в принятии эффективных управленческих решений. Кроме того, исследование показало, что программно-целевое планирование может приводить к недофинансированию или прекращению финансирования многих бюджетных программ, имеющих стратегическое значение для экономики страны. Несовершенство системы бюджетного планирования приводит к завышению доходов бюджета или, наоборот, их занижению, в том числе расходов бюджета, что негативно влияет на качество предоставления населению услуг. Кроме того, имеют место факты нарушения бюджетного законодательства, в частности, своевременного утверждения паспортов государственных программ.

Исследования по применению программно-целевого метода бюджетирования свидетельствуют, что сегодня этот метод является инновационным в управлении расходами бюджета, важным инструментом достижения высоких социально-экономических показателей. Однако, несмотря на определенное наследие отечественных ученых, до сих пор существуют проблемы по практической реализации основополагающих принципов программно-целевого метода в России. Анализ свидетельствует, что страны, уже внедрившие программно-целевой метод, руководствовались принципами коренного изменения положения, часто характеризовавшегося хроническими проблемами в социально-экономической сфере, техногенными, климатическими вызовами и т. д.

Проблемы низкой результативности государственных программ и, соответственно, использование бюджетных средств отражаются на уровне и качестве жизни людей. Можно говорить о системном характере проблем, имеющих место в бюджетной системе. По нашим подсче-



Рис. 1. Структура госпрограмм по направлениям реализации [7].

там, каждая вторая государственная программа имеет серьезные недостатки в ее выполнении, а каждая третья не достигает конечной цели, на которую выделяются бюджетные ассигнования. В процессе исследования основных причин низкой результативности и невыполнения бюджетных программ мы пришли к выводу, что сдерживающими факторами являются: несовершенство бюджетного законодательства; ненадлежащая организация выполнения главными распорядителями бюджетных средств; отсутствие последовательности и системности в реализации государственной политики в разных сферах; отсутствие системы направления финансовых ресурсов государства на выполнение инвестиционных программ; несогласованность ведомственных нормативно-правовых актов; отсутствие системы взаимодействия ответственных исполнителей программ и их профессионального сопровождения программных направлений; отсутствие системы приоритетов и критериев выбора направлений направления средств; внесение многочисленных изменений в бюджетные программы свидетельствует о существенных организационных и финансовых просчетах, допущенных главными распорядителями, что влияет на эффективность и качество реализации программных мероприятий; распределение бюджетных средств по направлениям осуществляется бессистемно и непоследовательно и пр.

Проведенные исследования доказывают, что

неэффективное использование средств и увеличение количества бюджетных нарушений по своей природе несут значительные экономические риски, связанные, в частности, с фактическим срывом выполнения бюджетных программ и недостижением цели, на которую выделяются бюджетные расходы. Эти риски проявляются в несвоевременном вводе в эксплуатацию пусковых объектов, росте численности долгострочных, распылении бюджетных средств, невыполнении программ социальной защиты населения, сдерживании экономического развития, решении проблем окружающей среды, уменьшении нагрузки на бюджет.

Программно-целевой метод применяется на протяжении многих лет в Австрии, Германии, Франции, Финляндии, США, Японии, Южной Кореи, России и некоторых других странах. Хотя механизмы, формы программно-целевых инструментов в этих странах существенно отличаются и, в основном, зависят от исторически сложившихся социально-экономических условий. Как свидетельствует международный опыт, добиться успеха в социально-экономическом развитии можно лишь обеспечив повышение уровня и качества жизни населения благодаря сосредоточению финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития, рациональному и эффективному использованию всех потенциальных возможностей финансов для достижения четко определенных целей.

На сегодняшний день тенденции социально-экономического развития России и практика использования бюджетных средств при выполнении бюджетных программ указывает на существование значительных проблем. Из-за масштабов неэффективного, нецелевого использования бюджетных средств потенциальные возможности бюджетной системы в решении неотложных проблем социально-экономического развития еще не в полной мере используются и не дают значительных достижений. Причиной этого является низкий уровень применения государством инструментов стимулирования высоко-

производительного труда, а также приложения усилий распорядителей и получателей бюджетных ассигнований федерального бюджета на достижение цели каждой госпрограммы по получению положительного конечного результата. Проблемы эффективности бюджетных расходов в странах Европейского Союза, прежде всего, Греции, Ирландии, Италии, Испании, заставили правительства этих стран предпринимать строгие меры бюджетной дисциплины, уменьшать бюджетные расходы, обеспечивая экономию и рационализацию бюджетных расходов с целью стабилизации финансовой системы.

Библиографический список

1. *Александрова Е. Ю., Карев Д. А.* Реализация государственной программы «развитие образования» путем распределения бюджетных ассигнований // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук.* — 2022. — № 6–3. — С. 119–122. — DOI: [10.24412/2500-1000-2022-6-3-119-122](https://doi.org/10.24412/2500-1000-2022-6-3-119-122).
2. *Антонова Р. А., Шелковникова Д. В., Харламова Е. Е.* Оценка эффективности реализации государственных программ в сфере образования, науки и технологий // *Экономика и бизнес: теория и практика.* — 2022. — № 5–1. — С. 32–42. — DOI: [10.24412/2411-0450-2022-5-1-32-42](https://doi.org/10.24412/2411-0450-2022-5-1-32-42).
3. *Барулин С. В., Кусмарцева В. С.* Оценка результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ // *Финансы.* — 2019. — № 5. — С. 22–27.
4. *Богачева О. В., Лавров А. М., Ястребова О. К.* Международный опыт программного бюджетирования // *Финансы.* — 2020. — № 12. — С. 4–13.
5. *Крепков И. В.* Совершенствование бюджетных процедур, направленных на предотвращение влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики // *Научный результат. Экономические исследования.* — 2022. — № 3. — С. 4–12.
6. Методические указания по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов по кодам классификации расходов бюджетов (утв. Минфином России). 02.07.2021. — URL: <https://minfin.gov.ru>.
7. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета январь – сентябрь 2022 года. Счетная палата РФ. — 2022. — URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/87a/b8rzgrdj0ye1ftyi645kswnp7uk79xl.pdf>.
8. *Тихонов Р. А., Вьюнов С. С.* Новые подходы к оценке эффективности расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета и средств внебюджетных источников на НИОКР // *Управление наукой и наукометрия.* — 2022. — № 1. — С. 136–150.
9. *Тугушев Р. И.* Расходы на национальные проекты в системе государственных расходов // *Актуальные проблемы российского права.* — 2021. — 4 (125). — С. 47–54.
10. Федеральный закон от 05.12.2022 N 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».
11. *Челуров С. И.* Развитие принципа эффективности использования бюджетных средств // *Молодой ученый.* — 2020. — № 32. — С. 88–89.