

С.Ю. ПАВЛОВА, Н.В. ГЕРОЕВ

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ
В ФОРМИРОВАНИИ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**

Ключевые слова: государственная программа, расходы федерального бюджета, федеральный бюджет, межбюджетные трансферты, субсидии.

В статье дан анализ структуры финансирования государственных программ, приведены фактические данные расходов федерального бюджета за несколько лет. На основе фактических данных показана преобладающая роль государственных программ в формировании расходов бюджетной системы Российской Федерации. В среднем за 2014–2019 гг. доля расходов на государственные программы составила 51,5%. В 2019 г. доля расходов на реализацию государственных программ в структуре расходов федерального бюджета составила около 61%. Актуальность темы влияния государственных программ на расходы федерального бюджета вызвана тем, что в современных условиях реализация государственных программ способствует гармоничному развитию определенных сфер жизни в российском обществе и помогает государству более конкретно направлять бюджетные средства для тех или иных целей в рамках направлений реализации государственных программ. Преобладание государственных программ дает возможность государству целенаправленно выделять средства федерального бюджета, а также предоставляет возможность государству финансировать основные направления политики. С применением методов сравнения, расчета удельного веса и других получены результаты, которые позволяют сделать следующие выводы: изменение величины расходов федерального бюджета и величины расходов на государственные программы непропорционально, именно поэтому доля расходов на реализацию государственных программ в каждом исследуемом периоде разная, но все равно составляет около половины общей величины расходов. Изменение величины расходов на реализацию государственных программ можно связать не только с началом или окончанием реализации той или иной государственной программы, но и с изменениями факторов внешней среды, которые также оказывают влияние на объем бюджетных средств, выделяемых в рамках реализации государственных программ.

Введение. Внедрение государственных программ в качестве инструмента управления должно было обеспечить интеграцию стратегического и бюджетного планирования. С середины 2000-х гг. в России были сформированы новые принципы бюджетирования, которые теперь ориентируются на результат. Активная фаза развития программного направления в бюджетировании началась в 2010-х гг. Именно тогда и были заложены программно-целевые методы управления.

Цель статьи – на основе данных статистики по основным показателям провести анализ доли государственных программ в структуре расходов федерального бюджета.

Материалы и методы исследования. Авторы применили такие методы исследования, как индукция и дедукция, анализ и синтез, статистический

и системный подходы. Для построения аналитических таблиц по структуре расходов федерального бюджета использовалось приложение MS Excel.

Результаты исследования. Государственные программы занимают значительную долю в расходах федерального бюджета. В целом государственные программы занимают 50% от общих расходов бюджета. Но в зависимости от периода данное значение может изменяться, так как Правительство Российской Федерации может завершить реализацию государственных программ или, наоборот, государственные программы только начинают свою реализацию. Значимость государственных программ в структуре бюджета показывает также и одна из классификаций расходов федерального бюджета. В ней расходы федерального бюджета подразделяются на программные и непрограммные расходы.

Государственные программы являются одними из основных программных документов, прописанных в федеральном бюджете Российской Федерации, а именно документами стратегического планирования.

В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, государственные программы Российской Федерации разрабатываются органами исполнительной ветви власти для того, чтобы были достигнуты приоритеты и цели социально-экономического развития страны и обеспечена ее национальная безопасность.

Государственные программы разрабатываются на определенный период, сроки которого определяет Правительство Российской Федерации, а также утверждаются им в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Для начала необходимо узнать, что понимают под определением «государственная программа».

Так, А.В. Карбовская и М.Ф. Тяпкина под государственной программой понимают научное обоснованное представление о состоянии какого-либо отдельного, локального объекта управления через определенный период времени (5, 10 лет или более) на основании реализации поставленной цели и выполнения комплекса мероприятий, согласованных по ресурсам, срокам и исполнителям [1].

В свою очередь, в Постановлении Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588² сказано, что государственной программой является система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Фед. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.

² Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. в ред. от 16.04.2020 г. № 588 // Собрании законодательства РФ. 2010. № 32. Ст. 432.

государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

По мнению А.М. Кошелева и соавт., государственная программа является инструментом государственного регулирования экономики, направленным на достижение перспективных целей [2].

Подытожив вышесказанное, мы считаем, что государственную программу можно понимать как систему государственных мероприятий, направленных на обеспечение достижения приоритетных направлений и определенных целей в сфере социально-экономического развития и безопасности федерации в рамках реализации и совершенствования ключевых государственных функций.

Государственные программы обеспечивают взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования.

Так, в соответствии со ст. 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ государственные программы являются основой для составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Существует всего пять направлений осуществления государственных программ²:

- новое качество жизни;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- сбалансированное региональное развитие;
- эффективное государство;
- обеспечение национальной безопасности.

Каждое из этих направлений состоит из определенного перечня государственных программ, реализация которых напрямую относится к заданным направлениям³.

Для начала разберем влияние определенной государственной программы на структуру расходной части федерального бюджета в разрезе статей направления расходов бюджета по государственным программам за определенные годы. А также рассмотрим динамику изменения сумм денежных средств, направляемых на реализацию рассматриваемой государственной программы.

Более подробно изучим государственную программу «Развитие здравоохранения» и направления расходования бюджетных средств по данной программе в 2014–2019 гг. (табл. 1).

Целью государственной программы являются обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки [3].

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. в ред. от 16.04.2020 г. № 588.

³ Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 г. в ред. от 31.03.2021 г. № 1950-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 47. Ст. 6166.

Таблица 1

**Исполнение федерального бюджета по государственной программе
«Развитие здравоохранения» в 2014–2019 гг., млрд руб.**

Наименование	Годы					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Расходы бюджета, всего	14 831,6	15 620,2	16 416,4	16 420,3	16 713,0	18 213,2
Из них государственная программа: «Развитие здравоохранения»	405,2	378,3	375,3	298,3	374,0	551,6
По направлениям расходов:						
Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	181,2	162,5	168,2	91,8	122,9	160,4
Межбюджетные трансферты	115,3	23,9	25,4	90,9	126,2	238,8
Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	64,7	63,7	59,2	87,9	92,0	113,6
Капитальные вложения в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности	28,6	17,8	13,4	10,7	13,9	17,9
Расходы на выплаты персоналу	14,1	13,5	14,8	15,2	17,1	19,1
Субвенции	—	32,1	32,4	—	—	—
Иные	1,3	64,8	61,9	1,8	1,9	1,8

Примечание. Табл. 1 составлена авторами на основе данных, представленных в [3–8].

Наибольшую долю в объеме расходов исходя из направлений финансового обеспечения в 2014 г. составили субсидии бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям.

Сложившийся уровень исполнения расходов федерального бюджета в 2014 г. по данной программе может быть обусловлен, например, отсутствием утвержденной проектно-сметной документации по ряду строек и объектов, экономией по результатам проведения конкурсных процедур и поэтапной оплатой работ в соответствии с условиями заключенных государственных контрактов [3].

В 2015 г. исполнение расходов федерального бюджета по данной государственной программе составило 378,3 млрд руб. Если рассматривать направления расходования, то можно заметить, что наибольшую долю в объеме расходов по государственной программе «Развитие здравоохранения» вновь занимают субсидии бюджетным учреждениям [4]. Но необходимо отметить, что, несмотря на то, что субсидии также составляют большую долю в составе направлений расходования бюджетных средств, их объем по сравнению с аналогичным показателем за 2014 г. сократился на 10,3%.

А финансирование самой программы сократилось на 6,6%. В связи с тем, что расходы федерального бюджета возросли на 12%, доля самой программы в формировании расходов бюджета тоже значительно сократилась.

В 2016 г. также наблюдались рост расходов бюджета и сокращение расходов на государственную программу «Развитие здравоохранения», но уже в меньшем соотношении [5]. В целом структура направлений формирования

расходов по государственной программе осталась неизменной по сравнению с таковой в 2015 г. Также наибольшую долю занимают субсидии бюджетным учреждениям, но при этом необходимо отметить и рост межбюджетных трансфертов на 6,5% – это, при сокращении прочих показателей, значительно увеличивает долю межбюджетных трансфертов в части формирования расходов на реализацию государственной программы.

В следующем году наблюдалось резкое снижение (20,5%) расходов на государственную программу, что можно связать с экономией, сложившейся по результатам проведения конкурсных процедур, нарушением подрядными организациями сроков исполнения и иных условий контрактов, а также нарушением субъектами Российской Федерации сроков исполнения и иных условий соглашений [6].

Но, несмотря на значительное сокращение расходов, необходимо отметить высокий рост (почти в 3,5 раза) доли межбюджетных трансфертов в структуре расходов государственной программы. Это связано с тем, что наблюдалось перераспределение межбюджетных трансфертов в пределах сумм, необходимых для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации. При этом доли межбюджетных трансфертов и субсидий бюджетным и некоммерческим организациям практически уравнились в части расходов на реализацию программы, именно за счет роста трансфертов и параллельного снижения размеров субсидий.

В 2018 г. наибольшей долей в части формирования расходов государственной программы обладали уже межбюджетные трансферты, в сравнении с таковым за предыдущий год они возросли почти на 39%.

Несмотря на увеличение расходов, связанных с субсидиями бюджетным учреждениям (на 33,9%), можно предположить, что на тот момент данное финансирование не было приоритетным в рамках реализации государственной программы.

Также необходимо отметить, что наблюдался рост (на 29,9%) капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности. Денежные средства, реализуемые по данной расходной статье, были направлены на мероприятия по развитию материально-технической базы детских поликлиник и детских поликлинических отделений медицинских организаций в субъектах Российской Федерации, а также на проведение работ по строительству и реконструкции ряда федеральных и региональных объектов здравоохранения и иные нужды системы здравоохранения [7].

Увеличение на 12,5% расходов по статье «Расходы на выплату персоналу» в сравнении с таковыми в 2017 г. способствовало повышению оплаты труда работников системы здравоохранения [7].

2019 год показал как рост расходов федерального бюджета, так и рост средств на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения» по всем анализируемым направлениям расходования [8]. Рост расходов на реализацию государственной программы произошел за счет увеличения на 89,2% межбюджетных трансфертов. Такой значительный «скачок» доли меж-

бюджетных трансфертов в формировании расходов связан с тем, что кроме межбюджетных трансфертов в бюджеты субъектов Российской Федерации (данная ситуация наблюдалась в течение предыдущих анализируемых периодов) межбюджетные трансферты также были выделены в бюджет Фонда обязательного медицинского страхования. Без учета трансфертов в бюджет Фонда обязательного медицинского страхования доля межбюджетных трансфертов в бюджеты субъектов равна доле субсидий, предоставляемым бюджетным учреждениям, и составляет 29% от общей суммы расходов по государственной программе.

Далее разберем расходы на государственные программы по направлениям. Как уже отмечалось ранее, все государственные программы делятся на пять направлений. Направления отличаются между собой целями государственных программ, объектами реализации программ, т.е. тем, на что направлена та или иная государственная программа, и в зависимости от целей и объекта направленности направления отличаются суммами денежных средств, которые выделяются на финансирование каждого из них (табл. 2).

Таблица 2

Исполнение федерального бюджета в соответствии с направлениями государственных программ, млрд руб.

Наименование	Годы					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Расходы бюджета, всего	14 831,6	15 620,2	16 416,4	16 420,3	16 713,0	18 213,2
<i>Из них:</i>						
Расходы на реализацию государственных программ, всего	7 577,3	7 714,5	7 742,0	7 877,4	8 692,7	11 139,7
<i>В том числе:</i>						
Новое качество жизни	3 439,8	3 492,2	3 411,4	3 130,6	3 461,5	3 534,1
Инновационное развитие и модернизация экономики	2 206,1	2 241,7	2 151,6	2 218,5	2 261,8	2 499,2
Обеспечение национальной безопасности	2,2	1,7	1,9	2,0	2,0	1 476,3
Сбалансированное региональное развитие	837,1	714,1	746,0	853,5	1 172,3	1 075,5
Эффективное государство	1 092,0	1 264,8	1 431,1	1 672,8	1 795,1	2 554,6
Доля расходов на реализацию государственных программ от общей величины расходов бюджета	51,1	49,4	47,2	48,0	52,0	61,2

Примечание. Табл. 2 составлена авторами на основе данных, представленных в [3–8].

В течение анализируемого периода наблюдается сравнительно одинаковое распределение средств между направлениями государственных программ, т.е. динамика изменений величины расходов по направлениям минимальна, за исключением последних двух лет [3–8].

В 2018 г. наблюдается резкий «скачок», а именно на 37,4%, величины расходов федерального бюджета по направлению «Сбалансированное региональное развитие». Данный рост расходов обоснован значительным увеличением финансирования государственной программы «Развитие федеративных отношений

и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». При этом необходимо отметить, что при утверждении бюджета на 2018 г. по данной программе была заложена сумма финансирования на 8,7% меньше, чем в конечном итоге было исполнено. Это связано с тем, что при формировании уточненной росписи по данной государственной программе была заложена новая сумма финансирования. Стоит отметить, что в результате реализации данной государственной программы наблюдалось практически полное исполнение федерального бюджета [7].

В 2019 г. наблюдался такой же резкий рост уже по другим двум направлениям: «Обеспечение национальной безопасности» и «Эффективное государство». В первом случае такой рост обосновывался тем, что в 2019 г. начала свою реализацию государственная программа «Обеспечение обороноспособности страны» в составе данного направления, что принесло бюджету дополнительные расходы в размере 1474,2 млрд руб. [8]. Расходы на другую государственную программу в рамках направления возросли на 10,5%.

В случае с направлением «Эффективное государство» увеличение величины расходов также связано с тем, что в рамках направления начинает свою реализацию еще одна государственная программа, а именно «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» [8]. Начало реализации данной государственной программы увеличило расходы по направлению почти на 43%.

При анализе доли, которую занимают государственные программы в составе расходов федерального бюджета, можно заметить, что в течение исследуемых лет значение данного показателя варьируется от 47,2% до 61,2%.

Это связано с тем, что с течением времени изменяется как и сама величина расходов федерального бюджета, а именно возрастает, так и величина расходов по государственным программам, которая тоже возрастает в течение анализируемого периода. Но необходимо заметить, что изменение величины расходов федерального бюджета и величины расходов на государственные программы непропорционально, именно поэтому доля расходов на реализацию государственных программ в каждом исследуемом периоде разная и составляет около 50% от общей величины расходов.

Изменение величины расходов на реализацию государственных программ связано с тем, что программы рассчитаны на определенный период действия – одни из них завершаются, а другие только начинают реализацию, что наглядно продемонстрировано в случае с резким «скачком» расходов в 2019 г.

Итак, по анализируемым данным можно сказать, что в течение исследуемого периода наблюдалась ситуация, при которой расходы на реализацию программ составляли половину от всех расходов федерального бюджета в целом.

Литература

1. Карбовская А.В., Тяпкина М.Ф. Подходы стратегического планирования в управлении муниципальным образованием // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 5-2. С. 140–143.

2. Кошелев А.М., Мальцева М.О., Шоронова И.А. Государственная программа как инструмент государственного регулирования экономики // Проблемы экономики и юридической практики. 2016. № 6. С. 91–92.

3. *Нестеренко Т.Г., Артюхин Р.Е., Белякова З.Г.* Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2014 год. М.: ОАО ИПЦ «Финпол», 2015. 151 с.

4. *Нестеренко Т.Г., Артюхин Р.Е., Белякова З.Г.* Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2015 год. М.: АО ИПЦ «Финпол», 2016. 139 с.

5. *Нестеренко Т.Г., Артюхин Р.Е., Белякова З.Г.* Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2016 год. М.: АО «Финпол», 2017. 142 с.

6. *Нестеренко Т.Г., Артюхин Р.Е., Белякова З.Г.* Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год. М.: АО «Финпол», 2018. 153 с.

7. *Нестеренко Т.Г., Артюхин Р.Е., Белякова З.Г.* Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2018 год. М.: АО «Финпол», 2019. 159 с.

8. *Нестеренко Т.Г., Артюхин Р.Е., Белякова З.Г.* Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2019 год. М.: АО «Финпол», 2020. 175 с.

ПАВЛОВА СВЕТЛАНА ЮРЬЕВНА – старший преподаватель кафедры бухгалтерского учета и электронного бизнеса, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (pavl-sv@yandex.ru).

ГЕРОЕВ НИКИТА ВЛАДИМИРОВИЧ – студент IV курса экономического факультета, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (geroev.nv@mail.ru).

Svetlana Yu. PAVLOVA, Nikita V. GEROEV

**THE ROLE OF STATE PROGRAMS
IN FORMING THE EXPENDITURE PART
OF THE FEDERAL BUDGET**

Key words: *state program, federal budget expenditures, federal budget, inter-budget transfer deeds, subsidies.*

The article analyzes the structure of state programs financing, provides actual data on federal budget expenditures for several years. On the basis of actual data, the predominant role of state programs in forming the budget system expenditures in the Russian Federation is shown. On average, in 2014-2019, the share of expenditures on state programs was 51.5%. In 2019, the share of expenditures for implementing the state programs in the structure of federal budget expenditures was about 61%. The relevance of the topic showing the impact of state programs on the federal budget expenditures is caused by the fact that in modern conditions, implementation of state programs contributes to harmonious developing certain life spheres in the Russian society and helps the state to direct budget funds more specifically for certain purposes within the areas of state programs implementation. The predominance of state programs gives the state the opportunity to allocate federal budget funds purposefully, as well as it provides an opportunity for the state to finance the main policy directions. Using the methods of comparison, calculation of the specific weight and others, the results are obtained that enable us to draw the following conclusions: the change in the amount of federal budget expenditures and the amount of expenditures on state programs is not proportional, that is why the share of expenditures on implementing the state programs in each period under study is different, but still makes about half of the total amount of expenditures.

References

1. Karbovskaya A.V., Tyapkina M.F. *Podkhody strategicheskogo planirovaniya v upravlenii munitsipal'nym obrazovaniem* [Strategic planning approaches in municipal governance]. *Mezhdunarodnyi zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, 2018, no. 5-2, pp. 140–143.
2. Koshelev A.M., Mal'tseva M.O., Shoronova I.A. *Gosudarstvennaya programma kak instrument gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki* [State program as an instrument of state regulation of the economy]. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki*, 2016. no. 6, pp. 91–92.
3. Nesterenko T.G., Artyukhin R.E., Belyakova Z.G. *Ispolnenie federal'nogo byudzheta i byudzhetov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii za 2014 god* [Execution of the federal budget and budgets of the budget system of the Russian Federation for 2014]. Moscow, Finpol Publ., 2015, 151 p.
4. Nesterenko T.G., Artyukhin R.E., Belyakova Z.G. *Ispolnenie federal'nogo byudzheta i byudzhetov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii za 2015 god* [Execution of the federal budget and budgets of the budget system of the Russian Federation for 2015]. Moscow, Finpol Publ., 2016, 139 p.
5. Nesterenko T.G., Artyukhin R.E., Belyakova Z.G. *Ispolnenie federal'nogo byudzheta i byudzhetov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii za 2016 god* [Execution of the federal budget and budgets of the budget system of the Russian Federation for 2016]. Moscow, Finpol Publ., 2017, 142 p.
6. Nesterenko T.G., Artyukhin R.E., Belyakova Z.G. *Ispolnenie federal'nogo byudzheta i byudzhetov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii za 2017 god* [Execution of the federal budget and budgets of the budget system of the Russian Federation for 2017]. Moscow, Finpol Publ., 2018, 153 p.
7. Nesterenko T.G., Artyukhin R.E., Belyakova Z.G. *Ispolnenie federal'nogo byudzheta i byudzhetov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii za 2018 god* [Execution of the federal budget and budgets of the budget system of the Russian Federation for 2018]. Moscow, Finpol Publ., 2019, 159 p.
8. Nesterenko T.G., Artyukhin R.E., Belyakova Z.G. *Ispolnenie federal'nogo byudzheta i byudzhetov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii za 2019 god* [Execution of the federal budget and budgets of the budget system of the Russian Federation for 2019]. Moscow, Finpol Publ., 2020, 175 p.

SVETLANA Yu. PAVLOVA – Senior Lecturer, Accounting and A-Business Department, Chuvash State University, Russia, [Cheboksary \(pavl-sv@yandex.ru\)](mailto:pavl-sv@yandex.ru).

NIKITA V. GEROEV – Student of Economics Faculty, Chuvash State University, Russia, [Cheboksary \(geroev.nv@mail.ru\)](mailto:geroev.nv@mail.ru).

Формат цитирования: Павлова С.Ю., Героев Н.В. Роль государственных программ в формировании расходной части федерального бюджета [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2021. – № 2. – С. 21–29. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2021/2/4>. DOI: 10.47026/2499-9636-2021-2-21-29.