

Берездивина Е.В.

ПРОГРАММНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Аннотация

В статье рассмотрен вопрос о соответствии действующей классификации расходов бюджетов задаче перехода к программной структуре расходов федерального бюджета; проанализирован состав кодов расходов ряда государственных программ и проектов государственных программ. Автором рассмотрены составляющие кода расходов бюджетов, обозначены направления корректировки принципов определения как перечней разделов, подразделов, целевых статей расходов, так и главных распорядителей бюджетных средств. Представлены предложения по реорганизации классификации расходов бюджетов для отражения программной структуры расходов.

Ключевые слова: классификация расходов бюджетов; программная структура расходов федерального бюджета; государственные программы, бюджетные ассигнования.

Переход к программной структуре расходов федерального бюджета, наряду с формированием государственных программ, предусмотрен Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (далее – Программа).

По прошествии полутора лет выполнения Программы проведем предварительный анализ расходов государственных программ на предмет наличия дополнительных «программных» характеристик расходов и оценим текущую классификацию расходов бюджетов с точки зрения возможности отражения «программных» характеристик расходов.

Анализ расходов государственных программ позволит сделать вывод о том, сформировалась ли «программная» структура расходов «сни-



зу», т.е. смогли ли ответственные исполнители государственных программ в рамках действующей классификации расходов бюджетов при подготовке проектов государственных программ присвоить расходам дополнительные характеристики, отражающие их программную принадлежность. Если вывод будет положительным, изменение классификации расходов бюджетов для перехода к программной структуре расходов не потребуется. Если отрицательным – рассмотрим возможность, масштабы и варианты изменений действующей классификации расходов бюджетов и сформулируем предложения относительно корректировки классификации расходов бюджетов.

Текущее положение дел

В части формирования государственных программ по состоянию на начало 2012 г.:

- приняты Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ (Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588), Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (Приказ Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 года № 670), регламентирующие в том числе и порядок отражения расходов государственных программ;
- подготовлены проекты либо основные положения (концепции) всех государственных программ, утверждено несколько государственных программ – но в данных о расходах государственных программ довольно много пробелов и несоответствий, поскольку оптимистичные ожидания относительно формирования государственных программ не оправдались, и планка снижается¹.

В части перехода к программной структуре расходов федерального бюджета по состоянию на начало 2012 г.:

- сформировано аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации на 2011 г. и на плановый период 2012–2013 гг. и на 2012 г. и на плановый период 2013–2014 гг.;
- подготовлены поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации для включения государственных программ в бюджетный процесс;
- принят новый перечень видов расходов, подготовлены новый перечень целевых статей расходов и еще один вариант перечня видов расходов (проекты опубликованы на сайте Минфина России).

Единственный в настоящее время признак государственной программы в коде расхода – это введенный при аналитическом распределении бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации дополнительный трехзначный код. Но этот код не интегрирован в код классификации расхода и не преобразует автоматически «традиционную» классификацию расходов бюджетов в «программную».

Анализ расходов государственных программ на предмет наличия дополнительных «программных» характеристик расходов (тезис 1)

Анализ проектов отдельных государственных программ в части расходов проведен на основании:

- аналитического распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации на 2011 г., плановый период 2012–2013 гг., 2012 г. и плановый период 2013–2014 гг.;
- таблиц «Ресурсное обеспечение реализации государственной программы за счет средств федерального бюджета», приложений № 6 к текстовым частям государственных программ;
- планов реализации отдельных государственных программ;
- реестров расходных обязательств ответственных исполнителей и соисполнителей рассматриваемых государственных программ.

По итогам проведенного анализа можно сформулировать следующий тезис: в проектах, основных положениях (концепциях) государственных программ по состоянию на 22 августа 2011 г., как правило, не содержится информации, недоступной при анализе совокупности следующих документов:

- бюджетная роспись;
- реестры расходных обязательств ответственных исполнителей и соисполнителей государственных программ;
- обоснования бюджетных ассигнований ответственных исполнителей и соисполнителей государственных программ;
- доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования – ответственных исполнителей и соисполнителей государственных программ.

Другими словами, при формировании проектов государственных программ «программная» классификация как самостоятельный инструмент не сложилась, в распределении расходов федерального бюджета по подпрограммам и основным мероприятиям государственных программ ответственные исполнители в основном сохранили данные аналитического распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации, предоставленные Минфином России.

Так, в большинстве программ расходы, не имеющие уникального кода в действующей классификации, остаются нераспределенными по основным мероприятиям, или структура государственной программы формируется с учетом возможности распределения расходов по основным мероприятиям.

Для иллюстрации этого тезиса рассмотрим, в первую очередь, Государственную программу «Экономическое развитие и инновационная экономика», ответственным исполнителем которой является Минэкономразвития России, и, в частности, подпрограмму 8 «Совершенствова-



ние системы государственного стратегического управления»². Названная подпрограмма состоит из одной ведомственной целевой программы и пяти основных мероприятий, но только для одного основного мероприятия (8.5 «Научно-аналитическое обеспечение развития стратегического планирования и прогнозирования») приведены расходы, а для остальных четырех основных мероприятий и ведомственной целевой программы расходы не указаны, и объем расходов подпрограммы совпадает с объемом расходов названного основного мероприятия. Причем, судя по приведенным в таблице шести кодам расходов, можно предположить, что для названного основного мероприятия расходы приведены именно в силу того, что они уже, до формирования государственной программы, являлись обособленными. Очевидно, что выполнение остальных четырех основных мероприятий и ведомственной целевой программы также требует финансирования (в числе основных мероприятий с равным нулю объемом финансирования значится, например, «Разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации»), но определить сумму расходов, вернее, выделить ее из определенных одним кодом совокупности расходов, ответственный исполнитель государственной программы не смог. Нужно отметить, что «не смог» в данном случае не означает халатного отношения к поставленной задаче. Разделение расходов, особенно «продолжающихся», т.е. не обосновываемых «с нуля» в данном цикле бюджетного планирования, требует ведения специального учета.

Такого рода ситуация является довольно распространенной – например, буквальное прочтение Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» (ответственный исполнитель – Минрегион России) говорит о том, что довольно много работы выполняется «бесплатно» (расходы не предусмотрены ни за счет федерального бюджета (см. таблица 6), ни за счет бюджетов субъектов Федерации (таблица 7)). Это относится и к очевидно затратным и не относящимся к обеспечению реализации государственной программы мероприятиям:

- основное мероприятие 3.15 «Создание в рамках пространственно-распределенной федеральной государственной информационной системы территориального планирования системы форсайт-прогнозирования социально-экономического развития федеральных округов, субъектов Российской Федерации и государства в целом, а также комплексной системы контроля над рисками» подпрограммы 3 «Формирование системы стратегического и территориального планирования»;
- основное мероприятие 5.1 «Обеспечение деятельности Межведомственной комиссии по международному межрегиональному и приграничному сотрудничеству» подпрограммы 5 «Создание условий для приграничного сотрудничества» и ряд других.

Для следующего, и более важного примера вернемся к Государственной программе «Экономическое развитие и инновационная эко-

номика». Расходы по целевой статье расходов 0816900 «Выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по государственным контрактам» не распределены по подпрограммам и основным мероприятиям, весь объем (107 018,8 тыс. руб. ежегодно в 2012–2014 гг.) отражен в таблице 6 как «непрограммная деятельность»³. Однако названные расходы могут быть распределены по подпрограммам и основным мероприятиям, как минимум на 2012 г., на основании плана научно-исследовательских работ министерства. Таким образом, данный пример, в отличие от двух предыдущих, отражает нереализованную возможность присвоения расходу дополнительных «программных» характеристик. Причем распределение названных расходов по подпрограммам и основным мероприятиям могло бы стать способом раскрытия недоступной в настоящее время внешнему пользователю информации о направлениях научно-исследовательских работ.

В качестве положительного, но не идеального примера выделения из совокупности расходов, определенных одним кодом классификации, расходов на выполнение отдельных основных мероприятий приведем Государственную программу «Информационное общество (2011–2020 годы)» (ответственный исполнитель – Минкомсвязи России, один из соисполнителей – Минэкономразвития России).

В таблице 6 расходы нескольких основных мероприятий представлены с одинаковыми кодами:

- основное мероприятие 3.2 «Предупреждение ИКТ-угроз национальным интересам России», расходы по кодам 071 04 10 1009100 242, 071 04 11 1009100 241;
- основное мероприятие 3.3 «Противодействие терроризму, экстремизму, насилию», расходы по коду 071 04 10 1009100 242;
- основное мероприятие 4.2 «Развитие электронного правительства», расходы по кодам 071 04 10 1009100 242, 071 04 11 1009100 241, 139 04 10 1009100 242, 139 04 11 1009100 241;
- основное мероприятие 4.3 «Повышение качества государственного управления за счет создания и внедрения современных средств на основе информационных технологий», расходы по кодам 071 04 10 1009100 242, 071 04 11 1009100 241, 139 04 10 1009100 242, 139 04 11 1009100 241.

То есть для четырех основных мероприятий и двух главных распорядителей бюджетных средств представлено одиннадцать сумм и, соответственно, строк.

В аналитическом распределении бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации, сформированном Минфином России, представлены всего четыре строки с названными кодами:

071 04 10 1009100 242,
071 04 11 1009100 241,
139 04 10 1009100 242,
139 04 11 1009100 241.



Суммирование расходов, представленных в таблице 6 приложения к текстовой части Государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», отдельно по полному коду дает суммы, представленные в аналитическом распределении по соответствующим кодам. То есть расходы разделены на расходы основных мероприятий и таким образом дополнительно к характеристикам, отраженным кодом бюджетной классификации, приобрели «программную» характеристику.

Приведенный пример не является идеальным, поскольку рассмотренные в примере расходы были обоснованы при формировании первой редакции⁴ Государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)» в разрезе неосновных мероприятий (см. приложение 2⁵ к Государственной программе в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р) и при формировании «расширенной» редакции эти данные были использованы.

Рассмотренный пример позволяет сделать важный вывод о значимости при проведении анализа плана реализации государственной программы, в котором деятельность детализируется до уровня мероприятий. При этом нужно отметить, что качество представленных планов реализации государственных программ скорее не позволяет провести анализ расходов в «программной» классификации. Например, названное во втором примере основное мероприятие 3.15 Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» не раскрывается в плане ее реализации, а только повторяется.

Вторую часть нашего тезиса – о том, что структура государственной программы формируется с учетом возможности распределения расходов по основным мероприятиям, – можно проиллюстрировать на примере уже названной Государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)». Из четырех подпрограмм только три различаются по отраслевому признаку (связь и информационно-коммуникационные технологии, средства массовой информации, государственное управление – соответственно, подпрограммы 1, 2 и 4), а одна выделена по иному признаку – функциональному (подпрограмма 3 «Безопасность в информационном обществе»). На основе анализа текста проекта государственной программы, приложения 2 к государственной программе в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р и реестров расходных обязательств ответственного исполнителя и соисполнителей подпрограммы 3 можно предположить, что расходы подпрограммы 3 в принципе могут быть разделены на три «отраслевые» подпрограммы, причем в части основных мероприятий 3.2, 3.3 и 3.4 – без существенных сложностей. Распределение же расходов основного мероприятия 3.1 «Контроль и надзор» потребовало бы специальной кропотливой аналитической работы по распределению расходов Роскомнадзора на осуществление контрольно-надзорной деятельности в разных сферах (причем эта работа не нашла бы практического применения без соответствующей реорганизации деятельности Роскомнадзора).

Анализ расходов государственных программ на предмет наличия дополнительных «программных» характеристик расходов (тезис 2)

Второй принципиальный тезис, который можно сформулировать по итогам проведенного анализа: в отсутствие «программной» классификации объем отраженной в таблице 6 информации при недостаточной содержательной наполненности является избыточным в части учетной информации.

Например, в таблице 6 приложения к текстовой части Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» расходы названного в первом примере основного мероприятия 8.5 «Научно-аналитическое обеспечение развития стратегического планирования и прогнозирования» представлены следующим образом (в тыс. руб.):

139	0411	0819500	851	1	317,90
139	0411	0819900	111	118	711,00
139	0411	0819900	242	4	136,80
139	0411	0819900	243	8	218,70
139	0411	0819900	244	19	185,00
139	0411	0819900	340	335,50	

Данные шесть строк отражают структуру расходов подведомственного научного учреждения, в том числе и расходы на оплату труда, ремонт, уплату налога на имущество организаций – но такие подробности не нужны в стратегическом документе.

Нужно отметить, что в аналитическом распределении бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации, представленном Минфином России в сентябре 2011 г. в составе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», используются иные виды расходов:

- 611 Субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ);
- 612 Субсидии бюджетным учреждениям на иные цели, что «сворачивает» шесть строк в две и является более подходящим для государственной программы объемом информации.

Анализ расходов государственных программ на предмет наличия дополнительных «программных» характеристик расходов (тезис 3)

Третий тезис, на первый взгляд технический, состоит в том, что при неаккуратном использовании бюджетной классификации трудно ожидать формирование «программной» структуры расходов по инициативе ответственных исполнителей государственных программ. Причиной от-



сутствия⁶ кодов расходов или их несоответствия⁷ данным аналитического распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам может быть несогласованность действий профильных и финансовых подразделений ответственного исполнителя при формировании государственной программы; несоответствие распределения обязанностей структуре основных мероприятий государственной программы и тому подобные административные вопросы.

Оценка классификации расходов бюджетов – направления и ограничения

При оценке действующей классификации расходов бюджетов и подготовке предложений о корректировке классификации расходов бюджетов будем учитывать ряд положений Программы:

- программная структура должна охватывать большую часть расходов федерального бюджета;
- постепенное, начиная с 2011 г., внесение ряда изменений в порядок отнесения отдельных расходов на разделы и подразделы классификации расходов бюджетов;
- отражение трансфертов в соответствующих функциональных разделах и подразделах классификации расходов бюджетов, сохранение в разделе «Межбюджетные трансферты» только дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- изменение содержания и статуса видов расходов;
- укрупнение структуры расходов, как следствие – расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств.

При оценке действующей классификации расходов бюджетов и подготовке предложений о корректировке классификации расходов бюджетов рассматриваются два направления:

- включение информации о программной принадлежности расхода в состав кода классификации расходов бюджетов;
- оптимизация классификации расходов бюджетов на уровне разделов, подразделов, целевых статей расходов и видов расходов.

При подготовке предложений о корректировке классификации расходов бюджетов учтена необходимость сохранения общего числа знаков в коде классификации (в настоящее время код расхода занимает двадцать знаков⁸), поскольку изменение числа знаков потребует изменения не только нормативных актов и форм учетных документов, но и информационных систем.

С учетом названного ограничения использованная Минфином России при формировании аналитического распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации классификация не может рассматриваться как возможный вариант, поскольку механическое увеличение числа знаков в коде классификации до двадцати трех не решает задачу перехода к программной структуре расходов бюджетов.

Оценка классификации расходов бюджетов – целевые статьи расходов

Код целевой статьи расходов является основным резервом для включения в состав кода расхода информации о программной принадлежности расхода.

Согласно п. 4 ст. 21 «Классификация расходов бюджетов» Бюджетного кодекса Российской Федерации, целевые статьи расходов бюджетов формируются в соответствии с расходными обязательствами, и каждому публичному нормативному обязательству, долгосрочной целевой программе (подпрограмме), обособленной функции (сфере, направлению) деятельности органов государственной власти присваиваются уникальные коды целевых статей и (или) видов расходов. Важно отметить, в первую очередь, прямое указание на возможность непосредственным образом присвоить каждой государственной программе уникальный код целевой статьи расходов. И, во-вторых, то, что намерение отразить функции органов государственной власти в кодах целевых статей и (или) видов расходов – а это могло бы стать основой программной классификации расходов – в настоящее время не реализовано. Перечень целевых статей расходов в настоящее время плохо структурирован и разнороден. Кроме того, Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации (утверждены Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 190н, далее – Указания) не объясняют количество знаков в коде целевой статьи расходов (семь знаков), а перечень целевых статей не подтверждает занятости всех регистров.

В Указаниях при описании кода целевой статьи расходов используются категории «программа» и «подпрограмма», но их использование оправдано только в части целевой статьи расходов «100 00 00 Федеральные целевые программы», а в целом перечень «программ (подпрограмм)» не имеет программной направленности, а только представляет собой систематизацию направлений расходов внутри целевых статей расходов, т.е. выделение типовых, или универсальных, направлений, например:

- 69 00 Выполнение НИОКР по государственным контрактам
- 78 00 Переподготовка и повышение квалификации кадров
- 79 00 Субсидии
- 82 00 Информатика
- 90 00 Гранты в области науки, культуры, искусства и средств массовой информации
- 95 00 Уплата налога на имущество организаций и земельного налога
- 97 00 Мероприятия в области здравоохранения, спорта и физической культуры, туризма
- 98 00 Взносы в международные организации
- 99 00 Обеспечение деятельности подведомственных учреждений.

Однако, во-первых, в перечне «программ (подпрограмм)» нет единого признака систематизации. По приведенным выше примерам видно,



что «программой» может быть и инструмент, и вид работ, и сфера деятельности. Более того, описание «программ» в Указаниях показывает, что одна «программа» может содержать все перечисленное.

Во-вторых, приведенные примеры являются действительно типовыми, или универсальными, направлениями расходов, но таковыми являются далеко не все позиции в перечне «программ (подпрограмм)». Например, очевидно ограниченными являются возможности использования «программы» «73 00 Дополнительная подготовка врачей».

В-третьих, ряд «программ» содержательно пересекаются между собой, например «73 00 Дополнительная подготовка врачей» и «78 00 Переподготовка и повышение квалификации кадров».

В-четвертых, ряд «программ» содержательно дублируют другие уровни классификации расходов (подразделы, виды расходов), причем без добавления новых характеристик расхода, т.е. коды более низких уровней классификации расходов не являются уточнением или детализацией кодов более высоких уровней классификации расходов. Для примера рассмотрим строку 174 04 12 4889700 244 (92 533,8 тыс. руб.) в ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2012 г. (согласно приложению 6 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»). Код расхода не полный, три последних знака (код операции сектора государственного управления) в законе о бюджете не отражаются, но и по нему можно сделать следующие выводы. Информация, которую несет целевая статья расхода «488 00 00 Реализация государственных функций в области туризма», содержится на предыдущем уровне – в коде главного распорядителя бюджетных средств (174 – код Федерального агентства по туризму). Далее – повтор той же информации на уровне «программы» («97 00 Мероприятия в области здравоохранения, спорта и физической культуры, туризма»). Коды раздела, подраздела и вида расхода («04 Национальная экономика», «12 Другие вопросы в области национальной экономики», «244 Прочая закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд») также ничего по существу не объясняют. Таким образом, назначение более 90 млн. руб., или 20% расходов, Федеральному агентству по туризму остается неизвестным, т.е. «программа» в данном случае (как и вся целевая статья расхода, что также не редкость) действительно не несет никакой уникальной информации о расходе.

С другой стороны, справедливости ради, отметим, что в ряде случаев «программа» несет уникальную информацию о расходе: например, «программа» «69 00 Выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по государственным контрактам» дополняет отраслевые характеристики, заданные кодом раздела и подраздела, и отделяет выполняемые на конкурсной основе работы от работ, выполняемых подведомственными учреждениями.

В-пятых, информации, которую в настоящее время отражает код целевой статьи расходов, недостаточно для того, чтобы занять все семь зна-

ков, предусмотренных для кода целевой статьи расходов. В бюджетной росписи (ведомственной структуре расходов федерального бюджета) в большинстве случаев в коде целевой статьи расходов на уровне «подпрограммы» указаны нули.

Таким образом, код целевой статьи расходов может быть переопределен с целью отражения программной принадлежности расходов, причем отражаемая в настоящее время информация может быть не заменена, а сохранена (на уровне целевых статей расходов или ином уровне классификации расходов – на уровне подразделов или видов расходов).

Оценка классификации расходов бюджетов – главные распорядители бюджетных средств

Код главного распорядителя бюджетных средств (первые три знака кода расходов бюджета) потенциально может быть заменен на код ответственного исполнителя государственной программы. Но в настоящее время такая замена нецелесообразна по ряду причин. Во-первых, государственные программы только формируются, а для принятия решения о смене субъекта расходования нужно пройти полный цикл апробации, т.е. стадии исполнения, отчетности, корректировки государственных программ. Во-вторых, статус ответственного исполнителя государственной программы пока не вошел в административную практику, он объективно слабее статуса главного распорядителя бюджетных средств. Причем такое положение дел будет сохраняться до тех пор, пока сохраняется первичность бюджета относительно государственных программ, а она закреплена Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. В-третьих, бюджетные полномочия ответственного исполнителя государственной программы, по сути, ограничены одним годом (период, на который формируется план реализации государственной программы), а главный распорядитель бюджетных средств планирует расходы на трехлетний период. Таким образом, в «программном» коде расхода предлагается сохранить код главного распорядителя бюджетных средств.

При этом в отношении кода главного распорядителя бюджетных средств можно предположить, что отведенное для него число знаков (три) является избыточным. В перечне главных распорядителей бюджетных средств согласно приложению 5 к Указаниям значатся 115 позиций, но 19 из них являются «наиболее значимыми учреждениями науки, образования, культуры и здравоохранения». Присвоение данным учреждениям статуса главного распорядителя бюджетных средств было в некоторой степени оправдано в 1990-х гг. в условиях низкой бюджетной дисциплины, в настоящее же время нет никаких оснований сохранять такой анахронизм. Таким образом, при ограничении состава главных распорядителей бюджетных средств только органами государственной власти (местного самоуправления) достаточно предусмотреть для кода главного распорядителя



бюджетных средств два знака, что дает сто вариантов кода (увеличение числа органов государственной власти не предполагаем).

Оценка классификации расходов бюджетов – разделы и подразделы

Следующие четыре знака кода расходов бюджета – это коды раздела и подраздела. Разделы и подразделы в настоящее время выделены в основном по отраслевому признаку, кроме разделов 13 «Обслуживание государственного и муниципального долга» и 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Этот признак классификации в программной структуре расходов следует сохранить, но состав разделов и подразделов может быть скорректирован.

Предлагаются следующие направления корректировки состава разделов и подразделов.

Первое – расширение числа подразделов (два знака позволяют предусмотреть в каждом разделе до ста подразделов, в настоящее время используется от двух до четырнадцати подразделов) с вынесением на уровень подраздела информации, содержащейся в целевых статьях расходов.

Например, согласно Указаниям «по подразделу 0101 “Функционирование Президента Российской Федерации”», подлежат отражению расходы на обеспечение выполнения функций Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Полномочных представителей Президента Российской Федерации, их заместителей в федеральных округах и соответствующих аппаратов...». Для указанных расходов предусмотрено несколько целевых статей расходов: «001 01 00 Президент Российской Федерации», «001 02 00 Администрация Президента Российской Федерации», «001 03 00 Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах и их аппараты» – но такого рода детализация может быть проведена и на уровне подраздела.

Второе – выделение в коде подраздела синтетических и аналитических регистров, при необходимости увеличение числа знаков в коде подраздела до трех.

Например, в рассмотренном выше случае подразделу может быть присвоен код 0110, а целевым статьям расходов соответственно коды 0111, 0112, 0113.

Такой подход предполагает, что число подразделов в каждом разделе не должно быть больше девяти. В настоящее время в трех разделах из четырнадцати (0100 «Общегосударственные вопросы», 0300 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и 0400 «Национальная экономика») больше девяти подразделов, но анализ названных разделов показал возможность сокращения числа подразделов до девяти.

Например, раздел 0100 «Общегосударственные вопросы» состоит из тринадцати подразделов:

- подразделы 0106 «Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора», 0108 «Международные отношения и международное сотрудничество» (отражаются расходы на обеспечение деятельности дипломатических представительств Российской Федерации в иностранных государствах и тому подобное), 0109 «Государственный материальный резерв» (отражаются «расходы на выполнение функций Федерального агентства по государственным резервам ...») могут быть включены в подраздел 0104 «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций» при соответствующей корректировке его наименования;
- подразделы 0101 «Функционирование Президента Российской Федерации» и 0102 «Функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования» могут быть объединены – по аналогии с подразделом 0103 «Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований», тем более что подразделы 0101 и 0102 используются на разных уровнях бюджетной системы;
- подразделы 0110 «Фундаментальные исследования» и 0112 «Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов» также могут быть объединены с сохранением разделения во втором регистре объединенного подраздела.

Таким образом, число подразделов раздела 0100 «Общегосударственные вопросы» может быть сокращено на пять – до восьми. Возможны и иные решения при комплексном пересмотре совокупности разделов, подразделов и целевых статей расходов.

Если количество подразделов какого-либо раздела не удастся ограничить девятью (хотя это маловероятная ситуация), т.е. возникает необходимость увеличения числа знаков в коде подраздела до трех, то дополнительный знак может быть введен за счет кода главного распорядителя бюджетных средств либо за счет кода раздела.

Третье – состав разделов может быть пересмотрен по двум причинам: в результате содержательного анализа и при необходимости высвобождения знака для кода подраздела (т.е. ограничения кода раздела одним знаком, а количества разделов – девятью).

Содержательно из ряда выбиваются разделы 1300 «Обслуживание государственного и муниципального долга» и 1400 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», поскольку отражают не отрасль (сферу деятельности), а инструменты государственного управления. Более того, названные разделы с 2012 г. буквально дублируются на уровне видов расходов (15–17-й знаки кода классификации): 500 «Меж-



бюджетные трансферты» и 700 «Обслуживание государственного (муниципального) долга». Также признаки инструментов содержатся в классификации операций сектора государственного управления (три последних знака полного двадцатизначного кода расхода). С другой стороны, для сохранения преемственности рассматриваемые разделы могут быть подтверждены в аналитическом регистре подраздела.

Для сокращения количества разделов до девяти можно объединить разделы 0600 «Охрана окружающей среды», 0900 «Здравоохранение», 1100 «Физическая культура и спорт» в раздел с условным названием «Здоровье населения» с сохранением разделения на уровне подраздела. С той же целью раздел 1200 «Средства массовой информации» может быть включен в раздел 0100 «Общегосударственные вопросы» (поскольку расходы направлены на обеспечение конституционного права граждан на информацию) или, традиционно, в раздел 0800 «Культура, кинематография».

Таким образом, разделы и подразделы при сохранении позиции в коде классификации расходов могут быть реструктурированы и приобрести большую информационную нагрузку.

Оценка классификации расходов бюджетов – виды расходов

Перечень видов расходов до последнего времени носил ничем не объяснимый, случайный характер.

Например, в Указаниях приведены такие разномастные позиции, как:

- 001 Выполнение функций бюджетными учреждениями;
- 067 Мероприятия в области здравоохранения;
- 100 Государственное образовательное учреждение «Специальное профессиональное училище № 1 закрытого типа», общежитие, пос. Южный, г. Улан-Удэ, Республика Бурятия;
- 133 Взнос в уставный капитал открытого акционерного общества «Композит», г. Королев.

Однако Приказом Минфина России от 3 мая 2011 г. № 57н утверждены Указания о порядке применения видов расходов классификации расходов бюджетов для составления проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, начиная с бюджетов на 2012 г., которые принципиально упорядочивают виды расходов.

Код вида расхода сохраняет размерность в три знака, но приобретает структуру: 15-й разряд – это код группы, 16-й разряд – код подгруппы, 17-й разряд – код элемента.

В названных Указаниях выделены восемь групп видов расходов, отражающих экономическое содержание расходов; детализация на уровне подгрупп и элементов представлена в аналитическом распределении бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации.

В отношении новых видов расходов могут быть сделаны некоторые частные замечания. Например, конкретика на уровне элемента вида

расходов («242 Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий» и т.д.) вызывает негативные ассоциации с экономической классификацией расходов 1990-х гг., которая не предполагала какой-либо самостоятельности распорядителя или получателя бюджетных средств.

В целом же проведенная систематизация видов расходов является существенным положительным изменением, а предложения о корректировке содержания отдельных видов расходов могут быть сформулированы по итогам использования новой структуры и перечня видов расходов в течение хотя бы одного бюджетного цикла.

Оценка классификации расходов бюджетов – операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов

Классификация операций сектора государственного управления имеет ряд особенностей по сравнению с остальными составляющими классификации расходов бюджетов:

- классификация является единой для отражения расходов, доходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- операции являются нейтральными относительно сферы и субъекта расходования;
- статьи классификации утверждены Бюджетным кодексом Российской Федерации (не приказом Минфина России) и поэтому не могут быть оперативно скорректированы;
- коды операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов, не входят в код расхода, утверждаемого законом о федеральном бюджете (ведомственной структурой расходов федерального бюджета).

Перечисленные особенности означают, что относящиеся к расходам бюджетов коды операций сектора государственного управления не имеют существенного значения при формировании «программной» структуры расходов бюджета и, соответственно, не требуют корректировки в связи с формированием программной структуры расходов федерального бюджета.

Предлагаемая структура кода целевой статьи расхода классификации расходов бюджета

С учетом изложенного выше предлагается провести принципиальные изменения в части кода целевой статьи расходов и, возможно, корректировку в части кодов главного распорядителя бюджетных средств, раздела и подраздела.

Предлагается следующая структура кода целевой статьи расходов:

- государственная программа или непрограммная часть федерального бюджета (2 знака, 8-й и 9-й разряды двадцатизначного кода);



- наличие пересечений с иными государственными программами (1 знак, 10-й разряд);
- подпрограмма государственной программы, федеральная целевая программа (2 знака, 11-й и 12-й разряды);
- основное мероприятие государственной программы, подпрограмма федеральной целевой программы (2 или, при необходимости, 3 знака, 13-й и 14-й разряды, третий знак за счет кода главного распорядителя бюджетных средств или кода раздела).

Значение кодов в разрядах 8 и 9 определяется для государственных программ в соответствии с Перечнем государственных программ Российской Федерации, все непрограммные расходы отражаются единым кодом (например, 00 или 99).

Пересечение с иными государственными программами (разряд 10) может проявляться как наличие влияния или зависимости выполнения данной государственной программы от выполнения иных государственных программ или как влияние данного расхода на выполнение задач двух и более государственных программ. Ответственным за значение в разряде 10 может быть Минэкономразвития России, поскольку в ходе экспертизы всех государственных программ можно выявить взаимное влияние и пересечение государственных программ.

Можно начать с бинарного значения в разряде 10 (0 или 1), которое будет отражать только наличие или отсутствие связи данной государственной программы с другими, но не отразит характер связи, количества и наименований государственных программ – «контрагентов». Можно предусмотреть до девяти положительных вариантов: например, «зависит от выполнения другой государственной программы», «является условием выполнения другой государственной программы», «обеспечивает решение задач другой государственной программы» и т.д. Но в любом случае такого рода информация является ценной с точки зрения преодоления замкнутости ответственных исполнителей государственных программ, формирования государственных программ как межведомственных инструментов решения задач Правительства Российской Федерации. Учет взаимного влияния поможет предупредить нескоординированные действия ответственных исполнителей при разработке, выполнении и корректировке государственных программ, при оценке результатов выполнения государственных программ, при формировании ежегодных планов реализации государственных программ.

Влияние одного расхода федерального бюджета на выполнение задач двух и более государственных программ не редкий случай, наиболее наглядный пример можно сформулировать так: «К расходам какой государственной программы относятся пенсии военнослужащих – “Развитие пенсионной системы” или “Обеспечение обороноспособности страны”?». Но можно привести и более изящные примеры. Рассмотрим межбюджетные трансферты на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской

Федерации (код расхода 092 14 03 5200402 540). Согласно аналитическому распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по Государственным программам Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов это расход государственной программы «Развитие науки и технологий». Можно согласиться, что комфортные условия жизни ученых – это мера поддержки науки, но можно подобрать аргументы и для отнесения этого расхода к государственной программе «Региональная политика и федеративные отношения». Во-первых, можно предположить, что среди пользователей инфраструктуры вряд ли преобладают ученые: значение критерия «численность работающих в организациях научно-производственного комплекса» для присвоения статуса наукограда – всего 15%, а объем трансферта зависит только от численности населения (всего, не только ученых). Во-вторых, в утвержденных программах развития наукоградов на инновационную инфраструктуру предусмотрено менее половины объема расходов, а основной массив мероприятий – это строительство и ремонт детских садов, больниц, спортивных учреждений, коммунальных сетей, а данные о фактически реализованных мероприятиях говорят о практически стопроцентной доле социальной, инженерной, коммунальной инфраструктуры. Другой пример – государственные гарантии на поддержку экспорта (коды расхода 092 14 10 0920303 841 и 092 14 12 0920303 841). На первый взгляд это могут быть расходы государственной программы «Развитие внешнеэкономической деятельности» или одной из стимулирующих производство экспортно-ориентированной продукции отраслевых государственных программ. Однако, по данным реестра расходных обязательств Минфина России, эти расходы являются обязательствами по двум старым гарантиям (2002 г. и 2005 г.), т.е. к планируемым мероприятиям по поддержке экспорта они отношения не имеют и являются не чем иным, как государственным долгом и, соответственно, расходом государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом».

Значение кодов в разрядах 11 и 12 определяется для подпрограмм государственных программ ответственным исполнителем соответствующей государственной программы, для федеральных целевых программ – Минфином России. Коды федеральных целевых программ должны быть уникальными, коды подпрограмм государственных программ должны быть уникальными только в пределах каждой государственной программы. Для подпрограмм «Обеспечение реализации государственной программы» Минфин России определяет единый для всех государственных программ код.

Значение кодов в разрядах 13 и 14 определяется для основных мероприятий государственной программы ответственным исполнителем соответствующей государственной программы, для подпрограммы федеральной целевой программы – Минфином России. Решение о количестве знаков может быть принято после рассмотрения проектов всех государственных программ.



Предлагаемый состав кода классификации расходов бюджета

Таким образом, код классификации расходов может быть реорганизован по одному из шести вариантов, представленных в таблице 1. Варианты определены комбинациями рассмотренных выше предложений относительно кодов главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС), раздела, подраздела, целевой статьи. В любом случае в коде сохраняется 20 знаков, из них вид расходов – 3 знака и относящаяся к расходам операция сектора государственного управления – 3 знака.

Таблица 1

код / число знаков	вариант 1	вариант 2	вариант 3	вариант 4	вариант 5	вариант 6
ГРБС	3	2	2	3	2	3
Раздел	2	2	2	1	1	1
Подраздел	2	3	2	3	3	2
Целевая статья	7	7	8	7	8	8

ЛИТЕРАТУРА

1. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.
2. План мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.
3. План мероприятий по реализации в 2011 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.04.2011 № 675-р.
4. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.
5. Перечень государственных программ Российской Федерации. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р.
6. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Приказ Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670.
7. Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 190н.
8. Указания о порядке применения видов расходов классификации расходов бюджетов для составления проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, начиная с бюджетов на 2012 г. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 3 мая 2011 г. № 57н.
9. Проект видов расходов классификации расходов бюджетов, вводимых с 1 января 2013 г. (опубликован на сайте Минфина России 21 июня 2011 г.).
10. Проекты классификации расходов и классификации операций сектора государственного управления (опубликованы на сайте Минфина России 23 июня 2010 г.).
11. Аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов и на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов.



ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Согласно Плану мероприятий по реализации в 2010 г. Программы, все государственные программы должны были быть утверждены в IV квартале 2010 г., а согласно Плану мероприятий на 2011 г., достаточно было к 22 августа 2011 г. подготовить основные положения (концепции) государственных программ.
- ² Ответственным исполнителем подпрограммы, согласно Плану реализации государственной программы, является Департамент стратегического управления (программ) и бюджетирования – названный департамент формирует методологию государственных программ).
- ³ Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации предусмотрена возможность формирования подпрограммы «Обеспечение реализации государственной программы» (не «непрограммной деятельности»), но расходы на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по государственным контрактам не могут быть к ней отнесены.
- ⁴ Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р, т.е. до издания Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации и Перечня государственных программ Российской Федерации.
- ⁵ Подготовлено экспертами Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.
- ⁶ В таблице 6 приложения к текстовой части государственной программы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (ответственный исполнитель – МЧС России) указан только код главного распорядителя бюджетных средств, причем не в каждой строке.
- ⁷ В той же таблице, в части подпрограммы «Развитие системы обеспечения промышленной безопасности» (ответственный исполнитель – Ростехнадзор) коды разделов, подразделов, целевых статей расходов не указаны, а код вида расхода указан в соответствии с бюджетной классификацией 2010 г., причем по всем строкам указан код 012 (Выполнение функций государственными органами), хотя в аналитическом распределении бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам значатся и расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) подведомственных учреждений.
- ⁸ Три знака занимает код главного распорядителя бюджетных средств, по два знака занимают коды раздела и подраздела расходов, семь знаков занимает код целевой статьи расходов, и по три знака занимают коды вида расходов и относящихся к расходам бюджетов операций сектора государственного управления.