

# Непрограммная классификация расходов программного бюджета

**Запорожан Анатолий Яковлевич**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры макроэкономического регулирования  
Доктор экономических наук, профессор  
Rakov1960@rambler.ru

## РЕФЕРАТ

Статья посвящена рассмотрению проблем становления в России программного бюджетирования, в развитии которого наметилась негативная тенденция абсолютизации программного финансирования, когда бюджетные расходы «втискиваются» в программные расходы, а бюджеты страны, регионов, муниципальных образований могут превратиться в совокупность бюджетов, соответственно, государственных, региональных и муниципальных программ. В результате может быть дискредитирована сама идея программного бюджета. Чтобы не допустить этого, необходимо четко разделять программные и текущие расходы, дифференцировать бюджетные расходы на финансирование текущей деятельности и на финансирование программ.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная программа, программный бюджет, бюджетная классификация расходов, программная классификация расходов, программные и текущие расходы бюджета

Zaporozhan A.Ya.

## Non-program Classification of Expenses of the Program Budget

**Zaporozhan Anatoly Yakovlevich**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Professor of the Chair of Macroeconomic Regulation  
Doctor of Science (Economics), Professor  
Rakov1960@rambler.ru

## ABSTRACT

The article is devoted to consideration of problems of formation in Russia of program budgeting in which development the negative tendency of absolutization of program financing when the budgetary expenses «squeeze» into program expenses was outlined, and budgets of the country, regions, municipalities can turn into set of budgets, respectively, the state, regional and municipal programs. The idea of the program budget can be as a result discredited. Not to allow it, it is necessary to divide accurately program and operating costs, to differentiate the budgetary expenses on financing of the current activity and on financing of programs.

## KEYWORDS

state program, program budget, budgetary classification of expenses, program classification of expenses, program and operating costs of the budget

Начиная с 2014 г. федеральный бюджет формируется и исполняется в «программном» формате с классификацией расходов по государственным программам и подпрограммам, в том числе утвержденным федеральным целевым программам. Однако программный бюджет требует качественной перестройки основ бюджетного планирования и новой классификации расходов. В настоящее же время классификация расходов бюджета не является программной. Отсюда возникает задача (проблема), как вложить программный бюджет в непрограммную классификацию расходов бюджета.

На первый взгляд, эта задача решается достаточно просто вследствие соответствия иерархической структуры государственной программы (программа — подпрограмма — основные мероприятия — мероприятия) и классификации расходов бюджета (раздел — подраздел — целевая статья расходов — вид расходов). Поэтому напрашивается следующая логика: финансовое обеспечение государственных программ фиксируется в разделах, подпрограмм — в подразделах, основных мероприятий — в целевых статьях расходов, мероприятий — в видах расходов. Однако эта логика на практике не работает.

Бюджетная классификация расходов включает в себя 14 разделов, в которые должны укладываться соответствующие программы. И уже здесь возникают если не проблемы, то трудности, связанные с вложением государственных программ в бюджетную классификацию расходов. Некоторые государственные программы напрямую вписываются в разделы классификации расходов бюджета:

- программа «Развитие образования на 2013–2020 годы» — раздел «Образование»;
- программа «Развитие здравоохранения» — в раздел «Здравоохранение»;
- программа «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» — в раздел «Охрана окружающей среды»;
- программа «Развитие физической культуры и спорта» — в раздел «Физическая культура и спорт»;
- программа «Обеспечение обороноспособности страны» — в раздел «Национальная оборона».

В то же время восемнадцать государственных программ направления «Инновационное развитие и модернизация экономики» формально замыкаются на один раздел бюджетной классификации расходов — «Национальная экономика»; все шесть программ направления «Сбалансированное региональное развитие» напрямую не имеют соответствующего раздела классификации расходов бюджета; некоторые государственные программы нужно распределять по нескольким разделам, например программы «Доступная среда на 2011–2015 годы» или «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Объектами бюджетного планирования являются программы, подпрограммы, основные мероприятия, мероприятия. Если программы должны укладываться в соответствующие разделы, то подпрограммы по логике должны укладываться в подразделы. И здесь опять возникают проблемы, ибо перечень и наименования подразделов зафиксированы в Бюджетном кодексе, и они не очень сочетаются с перечнем и наименованиями подпрограмм. Для иллюстрации сравним подпрограммы программы «Развитие здравоохранения» и подразделы раздела «Здравоохранение» классификации расходов бюджета (см. табл. 1).

Основные мероприятия легче уложить в целевые статьи и виды расходов классификации расходов бюджета, ибо последние жестко не фиксируются в бюджетном кодексе. «Основные мероприятия необходимо формировать с учетом возможности отражения их наименований в целевых статьях расходов федерального бюджета»<sup>1</sup>.

Итак, финансовое обеспечение государственных программ напрямую не вписывается в бюджетную классификацию расходов. Поэтому на практике вложение государственных программ в бюджетную классификацию расходов происходит иначе. Распределение бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ утверждается федеральным законом о федеральном бюджете и федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской

<sup>1</sup> Государственные программы // Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 21.07.2014) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

Таблица 1

**Сравнение подпрограмм программы «Развитие здравоохранения»  
и подразделов раздела «Здравоохранение» классификации расходов бюджета**

Подпрограммы программы «Развитие здравоохранения»	Подразделы раздела «Здравоохранение»
1. Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи	Стационарная медицинская помощь
2. Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации	Амбулаторная помощь
3. Развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также основ персонализированной медицины	Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов
4. Охрана здоровья матери и ребенка	Скорая медицинская помощь
5. Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детям	Санаторно-оздоровительная помощь
6. Оказание паллиативной помощи, в том числе детям	Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов
7. Кадровое обеспечение системы здравоохранения	Санитарно-эпидемиологическое благополучие
8. Развитие международных отношений в сфере охраны здоровья	Другие вопросы в области здравоохранения
9. Экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья	—
10. Медико-санитарное обеспечение отдельных категорий граждан	—
11. Управление развитием отрасли	—

Федерации на очередной финансовый год и плановый период. Информация о расходах федерального бюджета на реализацию государственной программы указывается в целом, а также:

- с распределением по подпрограммам государственной программы. При этом программа и подпрограммы расписываются по разделам и подразделам расходов классификации расходов бюджета. Поэтому на основе, в том числе, этой информация формируется классификация расходов Федерального бюджета;
- с распределением по ответственным исполнителям, исполнителям и участникам исполнения государственной программы. Поэтому на основе, в том числе этой, информации формируется ведомственная классификация расходов Федерального бюджета;
- по федеральным целевым программам (в целом и по каждой федеральной целевой программе в отдельности);

- детализируются по ведомственным целевым программам и основным мероприятиям подпрограмм.

Механизм финансового вложения государственных программ в бюджетную классификацию расходов неудобен и трудоемок. Поэтому естественно возникает желание перейти к полностью программному бюджету и к программной классификации расходов. «Программный бюджет требует качественной перестройки основ бюджетного планирования и классификации расходных статей, т. е. новой классификации расходов. По мнению некоторых отечественных авторов, это должна быть программная классификация, структура которой определяется целями и задачами социально-экономической политики» [2, с. 32]. Эта же мысль проводится в статьях зарубежных авторов. «Во многих развивающихся странах программная классификация не является всеохватывающей; значительные пробелы вроде непрограммных расходов на содержание государственного аппарата подрывают доверие к программному бюджетированию» [4, р. 6].

Однако программная классификация расходов бюджета невозможна в силу объективного наличия в бюджетных расходах непрограммных расходов, что можно объяснить двумя причинами:

1. Существуют изначально непрограммные расходы бюджета. Например, затраты на обслуживание государственного долга.

2. Государственные программы, подпрограммы, основные мероприятия направлены на достижение определенных результатов в будущем, т. е. на повышение числовых показателей индикаторов исполнения программы. Например, одним из индикаторов реализации государственной программы «Развитие здравоохранения» является снижение смертности от всех причин от 13,3 в 2012 г. до 11,4 в 2020 г. Чтобы достичь этого показателя, нужно создать новые медицинские учреждения, купить или разработать и производить новое медицинское оборудование, купить или разработать и производить новые медицинские препараты и т. д. Вот на эти дополнительные затраты и должны идти деньги в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения». Но ведь еще нужно финансировать действующие медицинские учреждения, содержать действующее медицинское оборудование, приобретать используемые медицинские препараты и т. д. Это как раз и есть непрограммные (текущие) расходы системы здравоохранения.

Поэтому учреждения должны получать бюджетные деньги по двум каналам: бюджетные субсидии на выполнение государственного задания в рамках текущей (обычной деятельности) и бюджетные средства на выполнение определенных мероприятий государственной программы (подпрограммы, основного мероприятия). Аналогично расходы бюджета должны формироваться по двум самостоятельным направлениям: на финансирование текущей деятельности в разрезе классификации расходов бюджета и на финансирование государственных программ.

Отсутствие дифференциации двух каналов финансирования учреждений может привести на практике к сбоям их бюджетного финансирования. Уже сейчас практики жалуются — чтобы получить бюджетное финансирование текущей деятельности, надо «внедриться» в какие-либо программы (подпрограммы, основные мероприятия). Это создает трудности не только в деятельности учреждений, но и создает дополнительные трудности в планировании и исполнении государственных программ (подпрограмм, основных мероприятий).

В качестве иллюстрации к вышесказанному можно привести пример искусственно создаваемой проблемы в сфере межбюджетных отношений. Как известно, бюджетные трансферты, в первую очередь в форме дотаций, направлены на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и территорий. С другой стороны, субъекты РФ и муниципальные образования могут получать финансирование из федерального бюджета в форме субсидий и субвенций как участники исполнения государственных

программ. Уже сейчас специалисты бьют тревогу. В последние годы изменилась структура бюджетных трансфертов: уменьшилась доля средств, выделяемых на межбюджетное выравнивание, и увеличилась доля средств, выделяемая в рамках целевых государственных программ; уменьшилась доля дотаций в бюджетных трансфертах с 54,3% в 2007 г. до 32,2% в 2012 г. [1, с. 26].

С переходом к программному бюджету с течением времени эта тенденция может и, по всей видимости, будет нарастать. Экономически развитые регионы и территории будут в большей степени включены в реализацию государственных программ в силу именно более высокого уровня их экономического развития, а значит, в большей степени будут получать бюджетные трансферты.

А это будет вести к усугублению проблемы диспропорциональности развития регионов и территорий, т. е. увеличения разрыва уровня экономического развития экономически развитых и менее развитых регионов и территорий. Чтобы предотвратить это, необходимо разделить два потока межбюджетных трансфертов: межбюджетные трансферты на бюджетное выравнивание преимущественно в форме дотаций; межбюджетные трансферты на исполнение государственных программ.

Итак, непрограммные расходы объективно присутствуют в бюджетных расходах. В федеральном бюджете на 2015 г. их доля составляет 44,35%. При этом планируется увеличение доли непрограммных расходов в 2017 г. по сравнению с 2014 г. Программные расходы за этот период времени должны вырасти на 2,3%, в то время как непрограммные расходы — на 32,2%.

На уровне субъектов РФ наблюдается другая тенденция — рост программных расходов в бюджетных расходах. «Согласно исследованию качества управления финансами в субъектах РФ, проведенному Минфином России по итогам 2013 г., у 38 регионов доля программных расходов бюджета составляла 50% и выше (в среднем по РФ данный показатель равен 46,9%). В то же время в ряде субъектов федерации доля программных расходов по-прежнему оставалась на низком уровне — около 5%. Лидерами по отношению программных расходов к общей сумме расходов регионального бюджета стали Республика Карелия (99,3%), Тверская область (97,7%), Ленинградская область — 90%, Пензенская область (81,3%) [3, с. 16].

Пять процентов программных расходов — это, конечно, ничтожно мало; но 99,3% Республики Карелия, 97,7% Тверской области, 90% в Ленинградской области и даже 81,3% Пензенской области — это «перебор» со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями. В сложившейся ситуации настораживает оценка роста программных расходов в расходах региональных бюджетов. Их рост рассматривается как положительная тенденция. «По формальным показателям внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс в Новосибирской области проходит достаточно успешно, об этом свидетельствует динамика доли программных расходов в областных бюджетах. Так, например, в целом по областному бюджету в 2014 г. доля данных расходов составляет около 70%, она увеличилась более чем в два раза в сравнении с 2012 г.» [2, с. 34].

Таким образом, в развитии в России программного бюджетирования наметилась негативная тенденция абсолютизации программного финансирования, когда бюджетные расходы «втискиваются» в программные расходы, а бюджеты страны, регионов, муниципальных образований могут превратиться в совокупность бюджетов соответственно государственных, региональных и муниципальных программ. В результате может быть дискредитирована сама идея программного бюджета.

Чтобы не допустить этого, необходимо четко разделять программные и текущие расходы, а именно: расходы бюджета должны формироваться по двум самостоятельным направлениям — на финансирование текущей деятельности в разрезе классификации расходов бюджета и на финансирование государственных программ. А учреждения должны получать бюджетные деньги по двум каналам: бюджетные

субсидии на выполнение государственного задания в рамках текущей (обычной) деятельности и бюджетные средства на выполнение определенных мероприятий государственной программы (подпрограммы, основного мероприятия). Межбюджетные трансферты должны формироваться по двум самостоятельным направлениям: межбюджетные трансферты на бюджетное выравнивание преимущественно в форме дотаций и межбюджетные трансферты на исполнение государственных программ.

## Литература

1. Малкина М. Ю. Анализ оценки эффективности выравнивающего эффекта межбюджетных трансфертов в Российской Федерации в 2000–2012 годах // Финансы и кредит. 2014. № 22. С. 23–34.
2. Федотова Г. В. Программный бюджет в региональном стратегическом планировании // Дайджест-Финансы. 2013. № 12. С. 29–34.
3. Чулков А. С. Программный бюджет: проблемы и перспективы развития на региональном и местном уровнях // Финансы и кредит. 2014. № 39. С. 11–20.
4. Robinson M., Last D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting. International Monetary Fund, Technical Notes and Manuals. September 2009.

## References

1. Malkina M.Yu. *The analysis of an assessment of efficiency of the leveling effect of the inter-budgetary transfers in the Russian Federation in 2000–2012* [Analiz otsenki effektivnosti vyravnivayushchego effekta mezhbyudzhetykh transfertov v Rossiiskoi federatsii v 2000–2012 godakh] // Finance and the credit [Finansy i kredit]. 2014. N 22. P. 23–34. (rus)
2. Fedotova G.V. *The program budget in regional strategic planning* [Programmnyi byudzhets v regional'nom strategicheskom planirovanii] // Digest-Finance [Daidzhest-Finansy], 2013. N 12. P. 29–34. (rus)
3. Chulkov A.S. *Program budget: problems and prospects of development at the regional and local levels* [Programmnyi byudzhets: problemy i perspektivy razvitiya na regional'nom i mestnom urovnyakh] // Finance and the credit [Finansy i kredit]. 2014. N 39. P. 11–20. (rus)
4. Robinson M., Last D. *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. International Monetary Fund, Technical Notes and Manuals, September 2009.