

Фонд «Институт экономики города»



**Анализ расходов местных бюджетов
по целевым группам расходов**

Аналитический отчет

(подготовлен за счет средств Целевого капитала
Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2020

Оглавление

Введение	3
1. Постановка проблемы	6
2. Принципы выделения целевых групп бюджетных расходов	9
3. Последовательность анализа таблиц распределения бюджетных ассигнований с целью выявления целевых групп расходов	18
4. Целевые бюджеты, сформированные по итогам анализа бюджетов пилотных городов .	25
5. Результаты анализа целевых групп бюджетных расходов на примере трех пилотных городов	33
5.1. Общие результаты оценки	33
5.2. Особенности состава целевых групп бюджетных расходов в пилотных городах	39
6. Методические выводы	52

Введение

Содержательный анализ законодательных актов о бюджетах на плановые периоды и по отчетам об исполнении бюджетов представляется достаточно сложной аналитической задачей, которая требует специальных профессиональных знаний. Речь идет о документах, которые органы государственной власти и местного самоуправления принимают для целей государственного и муниципального управления, не имея в качестве самостоятельной цели представление указанных документов в форме, доступной для понимания и анализа обычных граждан. При этом гражданам может быть интересно разобраться, сколько бюджетных средств и на какие цели тратят Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или органы местного самоуправления.

В связи с этим задача представления государственных и местных бюджетов в понятной для граждан форме чрезвычайно важна для повышения открытости государственного и муниципального управления, эффективного проведения публичных слушаний, общественных обсуждений проектов бюджетов.

Данная тема давно стоит на повестке дня, многие регионы и муниципалитеты существенно продвинулись в этом вопросе. Следует отметить результаты долгосрочного проекта Минфина России по развитию практики представления информации о соответствующем бюджете в доступной и понятной для граждан форме. Рабочая группа по развитию проекта «Бюджет для граждан» при Департаменте бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России начала работать с 2015 года, в том же году были утверждены Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме.¹

¹ Приказ Минфина России от 22 сентября 2015 года № 145н.

Также под эгидой Минфина России проводится ежегодный открытый публичный конкурс проектов по представлению бюджета для граждан для физических и юридических лиц с привлечением к участию конкурсных проектов победителей региональных и муниципальных конкурсов проектов по представлению бюджета для граждан².

Также, например, в Москве Департаментом финансов в течение 7 лет проводится общегородской конкурс проектов «Бюджет для граждан», в котором принимают участие студенты и школьники, работники (экономисты, финансисты, юристы, представители строительной отрасли и издательского дела, предприниматели, маркетологи, проектировщики), домохозяйки и пенсионеры, а также научные, образовательные и коммерческие организации. В частности, в 2020 году в рамках конкурса было представлено 80 проектов, повышающих финансовую и бюджетную грамотность населения, по номинациям «Бюджетный квест», «Лучший видеоролик о бюджете», «Бюджет: просто о сложном», «Бюджет и национальные проекты», «Бюджет и комфортная городская среда»³.

Актуальность рассматриваемой задачи увеличивается с принятием Федерального закона от 20 июля 2020 года № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации». В соответствии с изменением, внесенным указанным Федеральным законом в статью 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации, новым полномочием Минфина России становится «методическое обеспечение планирования и исполнения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов, а также **формирования финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных**

² Проводится федеральным государственным образовательным бюджетным учреждением высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» совместно с Минфином России. <http://www.fa.ru/org/dep/dof/bdg/Pages/Home.aspx>

³ https://budget.mos.ru/citizen_budget

образований) информации о соответствующем бюджете в доступной и понятной для граждан форме».

Однако на данный момент представление сведений о бюджетах в доступной для граждан форме осуществляется в очень обобщенном виде и сводится в основном к визуализации бюджетных расходов по разделам функциональной классификации, в разрезе государственных или муниципальных программ, а также к представлению сведений о ежемесячных денежных выплатах, включая выплаты пенсий отдельным категориям граждан. В частности, именно в таком формате представлены данные о федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов на сайте Минфина России⁴.

Поэтому при возникновении необходимости более углубленного анализа данных о доходах и расходах бюджета необходимо обращаться к первоисточнику, что требует специальных навыков. Анализ статей бюджетов, а тем более проведение группировки расходов бюджета по интересующим группам расходов, является достаточно сложной задачей. Особенно если речь идет о местных бюджетах, которые различаются степенью детализации отражения тех или иных расходов в статьях бюджета, практикой разнесения расходов по функциональным разделам бюджетной классификации, что затрудняет анализ и межмуниципальные сравнения.

Поэтому чрезвычайно актуальным является разработка подходов к представлению бюджетов на плановые периоды и отчетов об исполнении бюджетов в группировках, которые отвечали бы потребностям заинтересованных непрофессиональных пользователей.

Целью настоящего исследования является разработка методических подходов к анализу таблиц распределения бюджетных ассигнований, которые

⁴ https://minfin.gov.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/?id_65=132298-byudzheta_dlya_grazhdan_k_federalnomu_zakonu_o_federalnom_byudzhetе_na_2021_god_i_planovyi_period_2022_i_2023_godov

позволили бы определить объем расходов местного бюджета на реализацию мероприятий в определенных целевых сферах муниципального управления. Например, может представлять интерес, сколько же в целом средств местного бюджета направляется на цели жилищной политики, или социальной политики, или на создание комфортной городской среды.

1. Постановка проблемы

На муниципальном уровне основными объектами анализа бюджетных расходов по целевым группам расходов является решение представительного органа муниципального образования о бюджете муниципального образования на следующий год и плановый период, а также решение об утверждении отчета об исполнении бюджета за прошедший год.

В частности, в составе решения о бюджете на следующий год и плановый период представляются таблицы распределения бюджетных ассигнований, содержащиеся, как правило, в приложениях к актам, утверждающим местные бюджеты. В таких приложениях, как правило, представлены следующие виды таблиц в рамках построения трехлетнего бюджета:

- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, группам и подгруппам видов расходов, разделам, подразделам функциональной классификации расходов бюджета города на соответствующий год и на плановый период;
- распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности) расходов бюджета города на соответствующий год и на плановый период;
- распределение бюджетных ассигнований по ведомственной структуре расходов бюджета города на соответствующий год и на плановый период.

Указанные первый и второй виды распределения бюджетных ассигнований на практике часто бывают объединены в общую таблицу распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, группам и подгруппам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов бюджета, внутри которых выделяются расходы в разрезе отдельных муниципальных программ, а также непрограммные расходы.

В рамках настоящей методики предлагается использовать таблицы распределения бюджетных ассигнований первого и (или) второго вида. В них удобнее искать информацию для целей настоящего исследования, так как статьи расходов в большей степени сконцентрированы тематически – по разделам и подразделам бюджетной классификации и по муниципальным программам. В таблицах третьего вида (распределения бюджетных ассигнований по ведомственной структуре) необходимые для анализа статьи расходов в большей степени дезинтегрированы, будучи рассредоточены по различным ведомствам, что усложняет их анализ.

Тем не менее, представление информации по функциональной классификации также создает некоторые проблемы с определением объема расходов бюджета на реализацию мероприятий в той или иной сфере (отрасли) муниципального управления. Как правило, такие таблицы включают по каждому виду расходов следующие столбцы:

- коды раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов согласно системе кодов классификации расходов бюджета;
- наименование вида расходов (раздел, подраздел, целевая статья, программа, подпрограмма, основное мероприятие программы);
- суммы расходов на бюджетные годы (иногда – с выделением средств, поступающих с вышестоящих уровней бюджетной системы).

Хотя отнесенные к видам расходов коды отсылают к разделам и подразделам общегосударственной функциональной классификации бюджетных расходов, выделенным по отраслевому принципу («Образование»,

«Здравоохранение», «Культура и кинематография», «Национальная экономика» и др.), этих отсылок недостаточно для быстрого выявления общего объема «целевых» расходов, под которыми понимаются бюджетные расходы, направленные на достижение одностипных целей социально-экономической и бюджетной политики.

С одной стороны, каждый из разделов и даже подразделов существующей бюджетной классификации включает в себя слишком широкий перечень разноплановых видов расходов. С другой стороны, многие виды расходов аналогичной направленности, напротив, оказываются распределены между разными разделами. Так, например, мероприятия по предоставлению гражданам прямых социальных выплат (что в настоящем исследовании понимается как реализация одностипной цели социальной политики) в зависимости от целей выплат и категорий получателей попадают в разделы «Здравоохранение», «Образование», «Жилищное хозяйство» и др. Поэтому выявление общего объема расходов бюджета конкретного муниципального образования на социальные выплаты (в том числе с целью сравнения с объемами аналогичных расходов других муниципальных образований) представляет собой самостоятельную аналитическую задачу.

Распределение бюджетных ассигнований по муниципальным программам и подпрограммам также не в полной мере решает задачу, так как логика компоновки программ и подпрограмм в разных муниципальных образованиях различается. В одних муниципалитетах бюджетные расходы группируются в относительно небольшое число комплексных программ (10 – 12), носящих межотраслевой характер, в то время как в других предметом самостоятельных программ становится решение частных задач в рамках какой-либо сферы управления (например, борьба с наркоманией или поддержка садоводства и огородничества), и общее число одновременно действующих программ таким образом исчисляется десятками.

Настоящий анализ проведен на примере бюджетов городских округов Пермь, Нижний Новгород и Тула на 2020 год и на плановый период 2021 и

2022 годов. В Перми расходы местного бюджета представлены в разрезе муниципальных программ и непрограммных расходов, а в Нижнем Новгороде и Туле – в разрезе функциональных разделов бюджетной классификации, внутри которых выделены расходы по соответствующим муниципальным программам, а также непрограммные расходы.

2. Принципы выделения целевых групп бюджетных расходов

Представленная в настоящем разделе методология выделения целевых групп бюджетных расходов разработана и апробирована на примере следующих трех целевых групп бюджетных расходов:

- социальные расходы (социальный бюджет);
- расходы на развитие городской среды (средовой бюджет);
- жилищные расходы (жилищный бюджет).

Представляется, что именно эти целевые группы расходов местных бюджетов составляют основную часть бюджетных расходов и представляют наибольший интерес для граждан.

В целевые бюджеты включались расходы, связанные с бюджетными инвестициями в строительство и реконструкцию, учреждений, предоставляющих услуги гражданам, объектов городской инфраструктуры, субсидиями муниципальным и иным организациям на деятельность, связанную с предоставлением услуг населению, социальными выплатами отдельным категориям граждан. Именно такие расходы в наибольшей степени затрагивают интересы граждан, а их анализ позволяет выявить различия в бюджетной политике, характерные для конкретного муниципального образования.

В рамках предлагаемого подхода **не учитывались** так называемые «рутинные» расходы, связанные с:

- обеспечением функционирования органов местного самоуправления;

закупкой товаров и услуг для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, которые не связаны с предоставлением конкретных услуг либо осуществлением бюджетных инвестиций;

разработкой градостроительной документации, проведением аналитических исследований;

повышением квалификации и аттестацией муниципальных служащих, сотрудников муниципальных организаций;

уплатой налогов, сборов и иных платежей органами местного самоуправления и т.п.

Представляется, что такие «рутинные» расходы представляют для граждан меньший интерес, поскольку их трудно сопоставить с ожидаемыми и реализуемыми изменениями условий жизнедеятельности на территории муниципального образования. Как правило, такие расходы относятся к расходам по подпрограммам, направленным на обеспечение реализации соответствующих муниципальных программ, однако могут встречаться и в других разделах расходов местных бюджетов.

Отметим также, что некоторые виды расходов теоретически могут быть отнесены к нескольким целевым бюджетам. Например, строительство спортивной площадки при образовательном учреждении может быть отнесено к расходам социального бюджета, поскольку указанные расходы повышают качество услуг образования. Однако если такая спортивная площадка открыта для пользования всех жителей города, она может быть также отнесена к расходам средового бюджета. Другой пример: субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. С одной стороны, такие субсидии обеспечивают доступность жилищно-коммунальных платежей для малообеспеченных групп населения и могут быть отнесены к расходам жилищного бюджета. С другой стороны – они входят в совокупность мер социальной поддержки граждан и могут быть отнесены к расходам социального бюджета.

В отношении таких «многоцелевых» статей бюджетных расходов могут быть применены два методических подхода, которые были использованы в данном исследовании.

Первый подход: определение «основной» для данной статьи бюджетных расходов целевой группы бюджетных расходов и учет таких расходов в рамках только одного целевого бюджета.

При определении «основной» целевой группы бюджетных расходов предлагается руководствоваться принципом сравнительной оценки значимости для соответствующих целевых бюджетов. В частности, в рассмотренном примере открытой спортивной площадки при образовательном учреждении можно предположить, что большую часть времени она будет использоваться как городское общественное пространство, а меньшую часть – как элемент инфраструктуры образовательного процесса. Соответственно, при использовании данного подхода в качестве «основной» целевой группы бюджетных расходов был определен именно средовой бюджет.

В примере с субсидиями на оплату жилого помещения и коммунальных услуг можно сравнить долю такой социальной выплаты от суммы начислений за жилищно-коммунальные услуги, с одной стороны, и от суммы всех социальных выплат, с другой стороны. Исходя из этого, в рамках данного подхода в настоящем исследовании расходы по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг были отнесены к жилищному бюджету в качестве «основной» целевой группы бюджетных расходов.

При этом следует признать, что определение «основного» целевого бюджета не всегда может быть формализовано. В таких случаях при использовании данного подхода мы относили «многоцелевые» виды расходов к одному из целевых бюджетов на основе экспертного консенсуса.

Предлагаемый подход позволяет избежать двойного счета при сравнении бюджетных расходов в рамках нескольких целевых групп с расходами бюджета в целом.

Второй подход: отнесение «многоцелевых» статей бюджетных расходов ко всем соответствующим целевым бюджетам. Такой подход позволяет получить общую оценку соответствующих целевых групп бюджетных расходов вне зависимости от возможности отнесения части таких расходов также к другим целевым группам. Также в этом случае появляется возможность оценить «области пересечений» целевых групп бюджетных расходов.

Основные виды расходов, которые учитывались при составлении целевых бюджетов, приведены в таблице 1.

Таблица 1 – Основные виды расходов по целевым бюджетам

Целевые бюджеты	Основные виды расходов
Социальный бюджет	поддержка социально-уязвимых групп населения, граждан, оказавшихся в сложной жизненной ситуации; поддержка некоммерческих организаций ⁵ и органов территориального общественного самоуправления; развитие человеческого потенциала, включая предоставление услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, молодежной политики, физкультуры и спорта; развитие социальной инфраструктуры; улучшение эпидемиологической ситуации
Средовой бюджет	повышение качества городской среды; повышение функционального разнообразия городской среды; развитие безбарьерной среды; повышение культурно-исторического потенциала городской среды
Жилищный бюджет	предоставление гражданам жилых помещений; создание условий для приобретения гражданами жилья, оплаты жилищно-коммунальных услуг (социальные выплаты и иные формы бюджетной поддержки);

⁵ За исключением расходов на поддержку некоммерческих бизнес-ассоциаций.

Отметим, что в бюджетной аналитике понятие «социальные расходы» часто используется в качестве синонима понятия «бюджетные ассигнования на финансирование отраслей социальной сферы» или социальной инфраструктуры⁶ – учреждений образования, здравоохранения, культуры, искусства, социального обеспечения и т.п.

Аналогично понятия «жилищные расходы» и «расходы на развитие городской среды» используются для обозначения бюджетных расходов соответственно на финансирование жилищной сферы, благоустройства территорий.

Однако единого общепринятого подхода к трактовке этих понятий не существует (заметим, что такой единый подход вряд ли возможен в принципе, поскольку в каждом конкретном случае могут интересоваться самые разные целевые группы бюджетных расходов), а используемые на практике подходы (назовем их «традиционными») отличаются от подхода, примененного в настоящем исследовании.

Традиционные подходы, как правило, при группировке расходов опираются либо на упомянутую выше классификацию бюджетных расходов, либо на номенклатуру действующих программ. Соответственно, под социальными расходами в этой логике понимается либо сумма расходов по разделам бюджетной классификации «Образование», «Здравоохранение», «Физическая культура и спорт» и пр., либо сумма расходов по программам «Развитие образования», «Развитие здорового образа жизни», «Развитие культуры», «Молодежная политика» и пр. Второй способ используется чаще, так как в соответствии с ним проще производить подсчеты.

⁶ См. например определение бюджетных расходов на социальную сферу на портале [nalogi.ru](http://www.nalogi.ru): <http://www.nalogi.ru/faq/detail.php?ID=1523661>, на официальных сайтах региональных органов исполнительной власти <http://www.orenburg-gov.ru/news/economic/2012-04-17-17-39-50/>

Таким образом, подход, используемый в настоящем исследовании, с одной стороны, шире традиционного, так как группы бюджетных расходов соответствующих целевых бюджетов выходят за рамки разделов бюджетной классификации либо муниципальных программ, традиционно относимых к соответствующим видам расходов. С другой стороны, можно сказать, что он и уже традиционного, так как выделяемые в соответствии с ним группы расходов не включают в себя «рутинные» расходы⁷.

Рассмотрим использованный методический подход на конкретных примерах (табл. 2–4).

Таблица 2 – Пример 1 (фрагмент бюджета городского округа Пермь)

№ строки	Целевая статья	Вид расходов	Раздел	Подраздел	Наименование расходов	Объем расходов 2020 год, тыс. руб.
1	520123440				Мероприятия и спортивно-массовая работа по месту жительства	9115,47
2	520123440	200			Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	9115,47
3	520123440	240			Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	9115,47
4	520123440	240	11	2	Массовый спорт	9115,47

В таблице 2 представлена подробная структура статьи расходов бюджета городского округа Перми «Мероприятия и спортивно-массовая работа по месту жительства», из которой можно понять, на что расходуются бюджетные средства. По названию мероприятия можно понять, что это расходы направлены на качественные изменения для населения по месту жительства (строка 1). При этом строка 2 под названием «Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд»

⁷ Эту классификацию не следует смешивать с общепринятой экономической классификацией расходов на текущие и капитальные, т.к. некоторые расходы, формально относимые к текущим (например, социальные выплаты), также работают на развитие.

уточняет, что это некие закупки, необходимые для проведения мероприятий для населения. Последующая строка 4 позволяют уточнить, что закупка в объеме 9115,47 тыс. рублей осуществляется в целях проведения мероприятий в сфере массового спорта. При этом сложность состоит в том, что данный вид расходов не уточняет, что именно закупается (товары, работы или услуги). Например, в случае, если осуществляется закупка спортивного инвентаря для установки по месту жительства, то есть основания для отнесения данных расходов к целевому средовому бюджету. В случае же, если покупаются услуги по проведению спортивно-массовых мероприятий по месту жительства, то соответственно есть основания для включения этих расходов в целевой социальный бюджет, хотя здесь нет субсидий или иных выплат непосредственно гражданам или организациям, которые обеспечивают социальную поддержку граждан. При использовании «непересекающегося» подхода в данном исследовании был принят именно такой последний вариант, а в рамках второго подхода – отнесения «многоцелевых» статей бюджетных расходов ко всем соответствующим целевым бюджетам – указанные расходы были отнесены и к социальному, и к средовому бюджетам.

В иных случаях, когда расходы, относящиеся к «иным закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» не могли быть содержательно раскрыты, они были отнесены к «рутинным» расходам.

Таблица 3 – Пример 2 (фрагмент бюджета городского округа Пермь)⁸

№ строки	Целевая статья	Вид расходов	Раздел	Подраздел	Наименование расходов	Объем расходов, 2020 год, тыс. руб.
1	520223350				Физкультурные и спортивные мероприятия	20904,5

⁸ Здесь и далее в таблицах зеленым цветом выделены расходы, включенные в соответствующие целевые бюджеты, красным цветом – расходы, не включенные в целевые бюджеты.

2	520223350	200			Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	569,5
3	520223350	240			Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	569,5
4	520223350	240	11	1	Физическая культура	569,5
5	520223350	600			Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	20335
6	520223350	610			Субсидии бюджетным учреждениям	2175,9
7	520223350	610	11	1	Физическая культура	2175,9
8	520223350	620			Субсидии автономным учреждениям	18159,1
9	520223350	620	11	1	Физическая культура	6110,2
10	520223350	620	11	2	Массовый спорт	12048,9

В таблице 3 представлена подробная структура целевой статьи расходов «Физкультурные и спортивные мероприятия». В отличие от предыдущего примера – мероприятия, где был один вид расходов, данное мероприятие включает два вида расходов – строка 2 («Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд») и строка 5 («Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям»). При этом виды расходов более подробно уточняются в строке 3 и в строках 6 и 8 соответственно.

В рамках целевой статьи «Физкультурные и спортивные мероприятия» в социальный бюджет была включена статья «Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям». Содержание расходов по статье «Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» (строка 3) идентифицировать не удалось, предполагается, что это расходы на содержание

муниципальных органов власти, которые отнесены нами к «рутинным» расходам. Основанием для такого решения является небольшой объем таких расходов (около 2,5% всех расходов по целевой статье «Физкультурные и спортивные мероприятия») и предположение, что закупка необходимых для проведения указанных мероприятий товаров и услуг будет осуществляться самими бюджетными и автономными учреждениями, которые, как следует из анализа таблицы 2, осуществляют непосредственное предоставление услуг.

Таблица 4 – Пример 3 (фрагмент бюджета городского округа Тула)

№ строки	Наименование	Раздел	Подраздел	Целевая статья	Группа, подгруппа и видов расходов	Объем расходов, 2020 год, рублей ⁹
1	Основное мероприятие «Оказание муниципальных услуг (выполнение работ) по дополнительному образованию в муниципальных образовательных учреждениях сферы культуры»	7	3	220100000		258 304 800,00
2	Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) муниципальных учреждений	7	3	220100590		258 304 800,00
3	Субсидии бюджетным учреждениям	7	3	220100590	610	258 304 800,00
4	Основное мероприятие «Организация и проведение мероприятий в сфере дополнительного образования»	7	3	220200000		610 000,00
5	Организация и проведение мероприятий в учреждениях дополнительного образования	7	3	220211210		610 000,00
6	Субсидии бюджетным учреждениям	7	3	220211210	610	610 000,00

В таблице 4 представлен пример из бюджета городского округа Тула: подробная структура целевой статьи расходов «Основное мероприятие «Оказание муниципальных услуг (выполнение работ) по дополнительному

⁹ Расходы бюджета городского округа Тула представлены в рублях.

образованию в муниципальных образовательных учреждениях сферы культуры» (строка 1) и статьи расходов «Основное мероприятие «Организация и проведение мероприятий в сфере дополнительного образования» (строка 4). В строках 2 и 5 соответственно видно, какие именно направления расходов входят в данные мероприятия, а в строках 3 и 6, каким образом осуществляются данные расходы – через предоставление субсидий бюджетным учреждениям.

В данном примере из бюджета г. Тулы все указанные расходы по обоим мероприятиям были включены в социальный бюджет, т.к. предполагается, что это мероприятия, которые непосредственно направлены на развитие человеческого потенциала. При этом мы понимаем, что часть средств субсидии может быть использована соответствующими бюджетными учреждениями для финансирования рутинных видов деятельности, не связанных непосредственно с предоставлением услуг гражданам, однако представленная информация о расходах местного бюджета не позволяет провести более детальный анализ.

3. Последовательность анализа таблиц распределения бюджетных ассигнований с целью выявления целевых групп расходов

Анализ таблиц распределения бюджетных ассигнований по целевым статьям (разделам функциональной бюджетной классификации, муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности) расходов бюджета города (далее – таблицы) проводится в два этапа.

На **первом этапе** поиск видов расходов, относящихся к определяемым группам целевых расходов, производится **методом последовательного продвижения** по строкам таблиц с целью выявления наиболее «дробных» (находящихся на наиболее низком иерархическом уровне) видов расходов, соответствующих приведенным в таблице 1 раздела 2 критериям. Такая задача ставится в целях получения наиболее полной информации для правильного отнесения расходов к тому или иному типу целевых расходов.

Рассмотрим данный первый этап на конкретном примере (см. таблицу 5).

Таблица 5 – Пример анализа статей расходов бюджета Перми

Целевая статья	Вид расходов	Раздел	Подраздел	Наименование расходов	Объем расходов, 2020 год, тыс. руб.
100000000				Муниципальная программа "Общественное согласие"	127662,957
110000000				Подпрограмма "Вовлечение граждан в местное самоуправление"	117254,257
110100000				Основное мероприятие "Формирование благоприятных условий для поддержки и развития социально ориентированных некоммерческих организаций на территории города Перми"	46763,208
110121330				Консультативная и информационно-методическая поддержка общественно полезной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций	3329,399
110121330	200			Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	2493,499
110121330	240			Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	2493,499
110121330	240	1	13	Другие общегосударственные вопросы	2493,499
110121330	600			Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	835,9
110121330	630			Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)	835,9
110121330	630	1	13	Другие общегосударственные вопросы	835,9
110123100				Проведение мероприятий в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования в городе Перми	4
110123100	200			Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	4
110123100	240			Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	4
110123100	240	1	13	Другие общегосударственные вопросы	4
110171140				Субсидии советам ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов	17914,3

110171140	600			Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	17914,3
110171140	630			Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)	17914,3
110171140	630	1	13	Другие общегосударственные вопросы	17914,3
110171250				Субсидии территориальным общественным самоуправлениям на реализацию конкурса проектов	25515,509
110171250	600			Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	25515,509
110171250	630			Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)	25515,509
110171250	630	1	13	Другие общегосударственные вопросы	25515,509

Основное мероприятие «Формирование благоприятных условий для поддержки и развития социально ориентированных некоммерческих организаций на территории города Перми», на первый взгляд, отвечает разработанным критериям отнесения расходов к социальному бюджету, т.к. направлено на поддержку некоммерческих организаций. Однако, если рассмотреть, какие конкретно статьи расходов входят в данное мероприятие, то можно встретить следующую формулировку – «иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд». Можно предположить, что данные расходы не относятся непосредственно к поддержке некоммерческих организаций, а направлены на обеспечение неких рутинных действий государственных (муниципальных) органов, которые эту поддержку оказывают (в таблице 5 данные статьи расходов выделены красным).

В приведенном примере также не были отнесены к социальному бюджету расходы по статье «Консультативная и информационно-методическая поддержка общественно полезной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций», поскольку условно предполагается, что граждан будут интересовать результаты такой консультативной и информационно-методической поддержки, а не расходы на

саму поддержку как таковую. Данное решение неочевидно, могут быть иные подходы к классификации бюджетных расходов, направляемых на консультационную и информационно-методическую поддержку граждан и некоммерческих организаций, что может быть предметом дальнейшего обсуждения.

При этом к целевым расходам социального бюджета были отнесены расходы «Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)», т.е. непосредственно денежные средства, которые предоставляются в виде субсидий некоммерческим организациям. Таким образом, из 46,8 млн руб. бюджетных расходов по основному мероприятию «Формирование благоприятных условий для поддержки и развития социально ориентированных некоммерческих организаций на территории города Перми» к социальному бюджету были отнесены 44,2 млн руб. бюджетных расходов.

Таким образом, на первом этапе анализ соответствующих таблиц, в которых представлены плановые объемы расходов местных бюджетов, производился в следующей последовательности.

Сначала по строкам таблицы производится отбор содержательно подходящих программ и подпрограмм. При этом надо иметь в виду, что если анализируется таблица, сгруппированная по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации, а не по программным статьям расходов, то расходы по одной муниципальной программе могут повторяться в разных разделах бюджетной классификации.

Если программа (подпрограмма) исходя из ее названия признается потенциально соответствующей приведенным в таблице 1 критериям, следует спуститься на более низкий уровень классификации расходов бюджета – уровень основных мероприятий в рамках данной программы (подпрограммы), так как и в формально подходящих по содержанию программам (подпрограммам) могут содержаться значительные по объему расходы, которые нельзя отнести к рассматриваемым трем целевым группам расходов.

Если все основные мероприятия программы (подпрограммы) признаются соответствующими необходимым критериям для отнесения к той или иной группе целевых расходов, расходы на реализацию данной программы (подпрограммы) в целом причисляются к расходам данной группы.

Если основное мероприятие сформулировано достаточно широко, и есть основания предполагать, что в рамках данного мероприятия не все расходы относятся к искомым группам, следует спуститься на уровень направлений расходов в рамках мероприятия (если таковой уровень представлен в таблице).

Далее, аналогично предыдущему шагу, если все расходы на реализацию данного основного мероприятия признаются соответствующими необходимым критериям, расходы по данному мероприятию в целом причисляются к расходам той или иной группы. Если же таковым критериям соответствует только часть расходов в рамках мероприятия, к расходам соответствующей группы причисляются только эти строки расходов.

Здесь важно отметить, что во избежание двойного счета при суммировании расходов бюджета, относящихся к выделенным группам, необходимо осуществлять сопоставление кодов классификации статей расходов, а также отслеживать принадлежность той или иной статьи расходов к группе расходов путем суммирования расходов в денежном выражении.

В ряде случаев один и тот же вид расходов может быть отнесен к нескольким группам целевых расходов. В этом случае, в зависимости от цели и выбранного метода анализа, этот вид расходов либо включается во все целевые группы расходов, к которым он может быть отнесен (подход, который допускает пересечение целевых групп расходов), либо определяется «основная» целевая группа, к которой относится такой вид расходов (подход, который не допускает пересечения целевых групп расходов). Предлагаемые принципы определения «основной» целевой группы отписаны в разделе 2.

В некоторых случаях наименование вида расходов в таблице представляется в формате, не позволяющем идентифицировать содержание

вида расходов с точки зрения отнесения к той или иной группе целевых расходов (например, «Реализация иных мероприятий»), и разделение на более дробные статьи расходов внутри этого вида расходов также отсутствует. В таких случаях (если речь идет о программных расходах) необходимо проанализировать содержание соответствующей муниципальной программы, где данный вид расходов раскрывается на уровне конкретных мероприятий. Мероприятие в рамках муниципальной программы может быть идентифицировано по сумме расходов, которая приведена в бюджете и в муниципальной программе. В случае, если удастся идентифицировать мероприятие и отнести его к одному из трех видов рассматриваемых целевых бюджетов, то рекомендуется включить его в одну из трех рассматриваемых целевых групп расходов. Если идентифицировать расходы не представляется возможным, то данными расходами рекомендуется пренебречь, если сумма незначительная. В случае, если это существенный объем денежных средств, то рекомендуется отнести данные расходы к той или иной группе целевых расходов в зависимости от основной цели муниципальной программы, понимая, что такое решение может быть привести к определенной погрешности с точки зрения используемых критериев.

На **втором этапе** в аналогичной последовательности проводится анализ непрограммных расходов местных бюджетов, в составе которых также могут быть выявлены «непрозрачные» расходы. Такие «неидентифицируемые» виды непрограммных расходов рекомендуется не учитывать. Как показал анализ, это допущение не оказывает существенного влияния на расчеты в силу того, что речь идет, как правило, о сравнительно небольших объемах расходов.

Третий этап анализа носит контрольный характер на случай, если на предыдущем этапе какие-либо виды расходов были пропущены. На этом этапе применяется *метод поиска по ключевым словам*. В поисковую строку вводятся ключевые слова (словосочетания), свидетельствующие о вероятности отнесения вида расходов к одной из трех выделенных целевых групп расходов, и производится поиск по этим словам (словосочетаниям) в

таблице. Виды расходов, содержащие данные ключевые слова и не отнесенные на предыдущем этапе к той или иной целевой группе расходов, дополнительно проверяются на целесообразность отнесения к целевым группам расходов.

В таблице 6 приведены примерные перечни ключевых слов и словосочетаний для каждой из рассматриваемых целевых групп расходов. Их выделение обусловлено приведенными в таблице 1 критериями отнесения видов расходов к целевым группам расходов: данные слова наиболее часто встречались среди тех статей расходов, которые были отнесены к рассматриваемым трем группам целевых расходов.

Следует обратить внимание, что большинство ключевых слов в таблице 6 приведены в родительном падеже. Это вытекает из наиболее распространенных на практике грамматических форм формулировок мероприятий. Вместе с тем, в отдельных программах возможны и иные подходы к формулировкам мероприятий, поэтому рекомендуется вбивать в поисковую строку не слово целиком, а его грамматическую основу (например, не «жилья», а «жил», не «безбарьерной», а «безбарьер»).

Таблица 6 – Ключевые слова для поиска по группам целевых бюджетных расходов

Социальный бюджет	Средовой бюджет	Жилищный бюджет
– субсидий	– благоустройство	– жилья
– пособий	– реконструкция	– жилищных
– премий	– улиц	– капитальный ремонт
– стипендий	– дорог	– коммунальной
– грантов	– путепроводов	– сетей
– некоммерческим	– развязок	
– коронавирусной	– памятника	
– территориального	– наследия	
общественного	– озеленение	
самоуправления	– парка	
– образовательных	– сквера	
учреждений	– отходов	
– дошкольного	– городской среды	
– дополнительного	– безбарьерной	
образования		
– межнациональных		

Социальный бюджет	Средовой бюджет	Жилищный бюджет
– межконфессиональных		

4. Целевые бюджеты, сформированные по итогам анализа бюджетов пилотных городов

В рамках настоящего исследования была произведена апробация разработанной методологии на примере оценки целевых расходов местных бюджетов трех пилотных городов (бюджеты городских округов Пермь¹⁰, Нижний Новгород¹¹ и Тула¹²), и был сформирован перечень основных видов бюджетных расходов, которые в общем случае должны включаться в целевые бюджеты на 2020 год по каждой из трех рассматриваемых групп целевых бюджетных расходов:

- социальные расходы (социальный бюджет);
- расходы на развитие городской среды (средовой бюджет);
- жилищные расходы (жилищный бюджет).

Выбранные пилотные города относятся к крупным и крупнейшим городам по численности населения. При этом Пермь является относительно «богатым» городом – расходы местного бюджета в расчете на душу населения в городе составляют 40,7 тыс. рублей, затем идет Тула, а Нижний Новгород по данному показателю находится на третьем месте (табл. 7).

Таблица 7 – Основные характеристики пилотных городов

Город	Численность населения, человек	Суммарные плановые расходы бюджета на 2020 г., млн руб.	Суммарные плановые доходы бюджета на 2020 г., млн руб.	Плановые расходы бюджета на 2020 г. на душу населения, тыс. руб. на чел.
--------------	---------------------------------------	--	---	---

¹⁰Решение Пермской городской Думы от 17 декабря 2019 г. № 303 «О бюджете города Перми на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

¹¹ Решение городской Думы города Нижнего Новгорода от 18 декабря 2019 г. № 222 «О бюджете города Нижнего Новгорода на 2020 год и на плановый период 2021 - 2022 годов».

¹² Решение Тульской городской Думы от 11 декабря 2019 г. № 5/84 «О бюджете муниципального образования город Тула на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Пермь	1 055 403	42 948	40 988	40,7
Тула	542 516	17 599	16 673	32,4
Нижний Новгород	1 271 767	36 033	35 858	28,3

*Источник: Росстат. База данных показателей муниципальных образований
<https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/>*

Данные три города были отобраны по критерию достаточно подробного представления информации о расходах в бюджетах на 2020 год. Тем не менее, как показано ниже, степень детализации бюджетных расходов в рассматриваемых трех городах различается.

При анализе планового бюджета Перми рассматривалось приложение «Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов бюджета города Перми на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», Нижнего Новгорода - «Распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджета города Нижнего Новгорода на 2020 год», Тулы - «Распределение бюджетных ассигнований бюджета муниципального образования город Тула по разделам, подразделам, целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджета муниципального образования город Тула на 2020 год» (аналогичное приложение, как и в случае Нижнего Новгорода).

Для Нижнего Новгорода также была возможность анализировать такой же вид приложения, как для Перми, но распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям в бюджете Нижнего Новгорода содержит меньше строк, чем распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам бюджета, поэтому было решено использовать последнее, т.к. предполагается, что оно более детализированное.

Таким образом, рассмотренные таблицы плановых бюджетных расходов местных бюджетов включали: Пермь – 2502 строки, Нижний Новгород – 1695 строк, Тула – 1141 строка (как показано в таблицах 2–5, один и тот же вид бюджетных расходов, как правило, представлен в нескольких бюджетных строках).

Отметим, что наиболее детализированным бюджетом является бюджет Перми: в нем удалось выявить максимальное количество статей расходов по интересующим трем группам целевых расходов, и в целом количество строк плановых расходов бюджета практически в 2 раза превышает количество строк в Нижнем Новгороде и в Туле. В таблице 8 представлено количество статей расходов, которые были отнесены к каждой из трех рассматриваемых целевых бюджетных расходов.

Таблица 8 - Количество статей плановых расходов местного бюджета на 2020 год, включенных в целевые группы бюджетных расходов¹³

Группа расходов/ город	Пермь	Нижний Новгород	Тула
Социальный бюджет	163	93	83
Средовой бюджет	57	55	59
Жилищный бюджет	12	15	17
Итого	232	163	159

Если по жилищному и средовому бюджетам в рассматриваемых городах выявлено практически одинаковое количество статей расходов, то по социальному бюджету в Перми удалось выявить гораздо больше таких статей. При этом в Нижнем Новгороде и Туле количество статей расходов как общее, так и в каждой целевой группе расходов, практически совпадает.

Виды расходов, включенные в соответствующие целевые группы расходов, представлены в таблице 9, где для каждого вида расходов указаны:

¹³ В варианте, когда каждая статья расходов отнесена только к одной группе целевых расходов.

- критерий, которому соответствует данный вид расходов;
- разделы и подразделы бюджетной классификации, к которым чаще всего относится данный вид расходов (как формальный признак для его идентификации).

Таблица 9 – Основные виды расходов, относящиеся к выделенным целевым группам расходов социального, средового и жилищного бюджетов

№	Вид расходов	Критерий отнесения к группе расходов	Разделы (подразделы) бюджетной классификации, в которых представлены соответствующие виды расходов
1	Социальный бюджет		
1.1	Предоставление населению выплат поддерживающего и характера (субсидий, пособий, и пр.) напрямую либо путем выделения субсидий на эти цели бюджетным, автономным или некоммерческим организациям	Поддержка населения, оказавшегося в сложной жизненной ситуации	01 13 Другие общегосударственные вопросы 07 03 Дополнительное образование детей 07 07 Молодежная политика 07 09 Другие вопросы в области образования 09 09 Другие вопросы в области здравоохранения 10 02 Социальное обслуживание населения 10 03 Социальное обеспечение населения 10 04 Охрана семьи и детства
1.2	Предоставление населению выплат стимулирующего характера (премий, стипендий, грантов и пр.) напрямую либо путем выделения субсидий на эти цели бюджетным, автономным или некоммерческим организациям	Развитие человеческого капитала	01 13 Другие общегосударственные вопросы 07 03 Дополнительное образование детей 07 07 Молодежная политика 07 09 Другие вопросы в области образования 08 01 Культура 10 03 Социальное обеспечение населения 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
1.3	Предоставление населению различных форм нефинансовой социальной поддержки (обеспечение питанием, организация отдыха, организация льготного проезда на общественном транспорте, организация перевозок до кладбищ в дни массового посещения) напрямую либо путем выделения субсидий на эти цели бюджетным, автономным или некоммерческим организациям	Поддержка социально уязвимых групп населения	04 01 Общеэкономические вопросы 04 08 Транспорт 07 01 Дошкольное образование 07 02 Общее образование 07 07 Молодежная политика 07 09 Другие вопросы в области образования 10 03 Социальное обеспечение населения 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
1.4	Предоставление субъектам предпринимательства субсидий на поддержку занятости и реализацию социальных задач, в том числе, в связи с преодолением последствий коронавирусной пандемии	Поддержка населения, оказавшегося в сложной жизненной ситуации Улучшение эпидемиологической ситуации	01 13 Другие общегосударственные вопросы 04 12 Другие вопросы в области национальной экономики
1.5	Предоставление субсидий, грантов и пр. социально ориентированным некоммерческим организациям	Поддержка некоммерческих организаций	07 01 Дошкольное образование 07 02 Общее образование 07 07 Молодежная политика 08 01 Культура 11 02 Массовый спорт

№	Вид расходов	Критерий отнесения к группе расходов	Разделы (подразделы) бюджетной классификации, в которых представлены соответствующие виды расходов
1.6	Предоставление субсидий, грантов и пр. органам территориального общественного самоуправления	Поддержка органов территориального общественного самоуправления	01 13 Другие общегосударственные вопросы
1.7	Строительство (реконструкция) зданий образовательных учреждений, включая учреждения дошкольного и дополнительного образования	Развитие социальной инфраструктуры	07 01 Дошкольное образование 07 02 Общее образование 07 03 Дополнительное образование детей
1.8	Строительство (реконструкция) зданий учреждений культуры	Развитие социальной инфраструктуры	07 07 Молодежная политика 08 01 Культура
1.9	Мероприятия, связанные с преодолением последствий коронавирусной пандемии, за исключением поддержки субъектов предпринимательства, не связанной с решением социальных задач	Улучшение эпидемиологической ситуации	05 03 Благоустройство 09 07 Санитарно-эпидемиологическое благополучие
1.10	Реализация уникальных социальных проектов, нацеленных на повышение качества человеческого капитала, нормализацию межнациональных и межконфессиональных отношений	Развитие человеческого капитала	01 13 Другие общегосударственные вопросы 08 01 Культура
2	Средовой бюджет		
2.1	Благоустройство территории города, в т.ч. придомовых территорий	Повышение качества городской среды Повышение функционального разнообразия городской среды	04 12 Другие вопросы в области национальной экономики 05 03 Благоустройство
2.2	Озеленение городских территорий, создание и развитие парков, скверов и пр.	Повышение качества городской среды Повышение функционального разнообразия городской среды	05 03 Благоустройство 06 03 Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания
2.3	Обустройство водных объектов, развитие особо охраняемых природных территорий местного значения	Повышение качества городской среды	04 06 Водное хозяйство 04 07 Лесное хозяйство 05 03 Благоустройство 06 03 Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания 09 07 Санитарно-эпидемиологическое благополучие
2.4	Организация (реконструкция) наружного освещения улиц города и архитектурной подсветки зданий	Повышение качества городской среды	05 03 Благоустройство

№	Вид расходов	Критерий отнесения к группе расходов	Разделы (подразделы) бюджетной классификации, в которых представлены соответствующие виды расходов
2.5	Строительство и реконструкция объектов улично-дорожной сети (улиц, дорог, тротуаров, путепроводов, развязок и пр.)	Повышение качества городской среды	04 08 Транспорт 04 09 Дорожное хозяйство (дорожные фонды)
2.6	Проведение берегоукрепительных и противооползневых мероприятий	Повышение качества городской среды	03 14 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности
2.7	Демонтаж самовольно установленных и незаконно размещенных объектов (в том числе, рекламных конструкций)	Повышение качества городской среды	01 13 Другие общегосударственные вопросы 04 12 Другие вопросы в области национальной экономики 05 03 Благоустройство
2.8	Реставрация (реконструкция) зданий, имеющих статус памятников истории и архитектуры, объектов культурного наследия	Повышение культурно-исторического потенциала городской среды	08 01 Культура 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
2.9	Строительство (реконструкция) сооружений, интегрированных в городскую среду и влияющих на окружающую среду (спортивных сооружений, объектов культуры, объектов ритуального назначения и пр.)	Повышение функционального разнообразия городской среды	05 03 Благоустройство 08 01 Культура 10 04 Охрана семьи и детства 11 01 Физическая культура 11 02 Массовый спорт
2.10	Сбор и утилизация отходов, ликвидация незаконных мест складирования отходов	Повышение качества городской среды	05 02 Коммунальное хозяйство 05 03 Благоустройство
2.11	Строительство и реконструкция зданий и сооружений, приспособленных для пользования лицами с ограниченными возможностями	Развитие безбарьерной среды	10 03 Социальное обеспечение населения
2.12	Проведение ярмарок	Повышение функционального разнообразия городской среды	04 12 Другие вопросы в области национальной экономики
3	Жилищный бюджет		
3.1	Строительство и реконструкция жилья	Предоставление гражданам жилья Улучшение жилищных условий граждан	05 01 Жилищное хозяйство
3.2	Ликвидация ветхого и аварийного жилья	Улучшение жилищных условий граждан	05 01 Жилищное хозяйство
3.3	Предоставление населению жилья, предоставление жилищных субсидий	Предоставление гражданам жилья Создание условий для получения гражданами жилья	03 14 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности 05 01 Жилищное хозяйство 10 03 Социальное обеспечение населения 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
3.4	Капитальный ремонт жилья	Улучшение жилищных условий граждан	05 01 Жилищное хозяйство
3.5	Формирование земельных участков для жилищного строительства	Создание условий для получения гражданами жилья	04 12 Другие вопросы в области национальной экономики

№	Вид расходов	Критерий отнесения к группе расходов	Разделы (подразделы) бюджетной классификации, в которых представлены соответствующие виды расходов
3.6	Строительство и реконструкция сетей и объектов коммунальной инфраструктуры на селитебных территориях	Улучшение жилищных условий граждан	05 02 Коммунальное хозяйство 05 05 Другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства

5. Результаты анализа целевых групп бюджетных расходов на примере трех пилотных городов

5.1. Общие результаты оценки

Рассмотрим полученные результаты выделения в пилотных городах целевых групп бюджетных расходов в абсолютном выражении и процентном отношении ко всем бюджетным расходам. В таблице 10 представлены полученные итоговые значения расходов в рамках социального, среднего и жилищного бюджетов, полученные при использовании как первого методического подхода – с отнесением «многоцелевых» бюджетных расходов к расходам только одного целевого бюджета, так и второго методического подхода, когда такие расходы включаются во все соответствующие целевые бюджеты.

Анализ таблицы 10 показывает, что суммарно расходы по трем рассматриваемым целевым группам бюджетных расходов (без двойного счета) во всех рассмотренных городах составили более $\frac{3}{4}$ расходов местных бюджетов. Наиболее высока доля таких суммарных расходов в бюджете Нижнего Новгорода – более 86% плановых расходов местного бюджета на 2020 год (в Туле – 84,6%, в Перми – 77,7%). Такая высокая доля сложилась в Нижнем Новгороде из-за существенного объема расходов, которые относятся к социальному бюджету – 59,9% от всех расходов бюджета Нижнего Новгорода (в Туле – 54,7%. в Перми – 39,9%).

В абсолютном выражении наибольший объем социального бюджета (без двойного счета) зафиксирован в Нижнем Новгороде – 21,6 млрд руб. Наибольшие объемы среднего и жилищного бюджетов зафиксированы в Перми – 13,4 и 2,8 млрд руб. соответственно.

Таблица 10 – Результаты оценки планируемых объемов бюджетных расходов и долей расходов от общих бюджетных расходов по трем рассматриваемым целевым группам бюджетных расходов на 2020 год

Расходы местного бюджета	Пермь		Нижегород		Тула	
	Сумма, тыс. руб.	Доля от расходов местного бюджета, %	Сумма, тыс. руб.	Доля от расходов местного бюджета, %	Сумма, тыс. руб.	Доля от расходов местного бюджета, %
Всего расходов местного бюджета	42 948 187	100	36 033 223	100	17 598 857	100
Сумма расходов по трем целевым группам бюджетных расходов (двойной счет исключен), в том числе:	33 354 344	77,7	31 220 113	86,6	14 881 556	84,6
расходы социального бюджета	17 138 597	39,9	21 572 165	59,9	9 629 740	54,7
расходы среднего бюджета	13 434 598	31,3	9 025 509	25	4 674 752	26,6
расходы жилищного бюджета	2 781 149	6,5	622 439	1,7	577 064	3,3
Расходы социального бюджета с двойным счетом, в том числе:	20 271 263	47,2	22 239 767	61,7	10 320 182	58,6
<i>основные расходы социального бюджета без расходов, которые также относятся к другим целевым группам расходов</i>	14 757 523	34,4	21 092 036	58,5	9 128 947	51,9
расходы социального бюджета, которые также относятся к расходам среднего бюджета	2 910 349	6,8	665 391	1,8	712 602	4
расходы социального бюджета, которые также относятся к расходам жилищного бюджета	1 599 596	3,7	380 446	1,1	137 525	0,8

расходы социального бюджета, которые также относятся к расходам среднего и жилищного бюджетов	1 003 795	2,3	101 894	0,3	341 109	1,9
Расходы среднего бюджета с двойным счетом, в том числе:	16 780 656	39,1	9 607 532	26,7	5 516 655	31,3
<i>основные расходы среднего бюджета без расходов, которые также относятся к другим целевым группам расходов</i>	<i>12 866 513</i>	<i>30</i>	<i>8 840 247</i>	<i>24,5</i>	<i>4 462 944</i>	<i>25,4</i>
расходы среднего бюджета, которые также относятся к расходам социального бюджета	2 910 349	6,8	665 391	1,8	712 602	4
расходы среднего бюджета, которые также относятся к расходам социального и жилищного бюджетов	1 003 795	2,3	101 894	0,3	341 109	1,9
Расходы жилищного бюджета с двойным счетом, в том числе:	2 819 960	6,6	622 439	1,7	577 064	3,3
<i>основные расходы жилищного бюджета без расходов, которые также относятся к другим целевым группам расходов</i>	<i>216 659</i>	<i>0,5</i>	<i>140 099</i>	<i>0,4</i>	<i>98 430</i>	<i>0,6</i>
расходы жилищного бюджета, которые также относятся к расходам социального бюджета	1 599 596	3,7	380 446	1,1	137 525	0,8
расходы жилищного бюджета, которые также относятся к расходам социального и среднего бюджетов	1 003 795	2,3	101 894	0,3	341 109	1,9

Для анализа целевых групп бюджетных расходов в соответствии со вторым методическим подходом (отнесение бюджетных расходов к нескольким соответствующим целевым группам бюджетных расходов¹⁴) важно понимать, что такие «пересекающиеся расходы» составляют 3,2% от всех расходов бюджета Нижнего Новгорода, от всех расходов бюджета Тулы – 6,7%, от всех расходов бюджета Перми – 15,1%. На рис. 1-3 показаны области пересечений выявленных целевых групп бюджетных расходов и указаны объемы расходов, соответствующие каждой из таких областей.

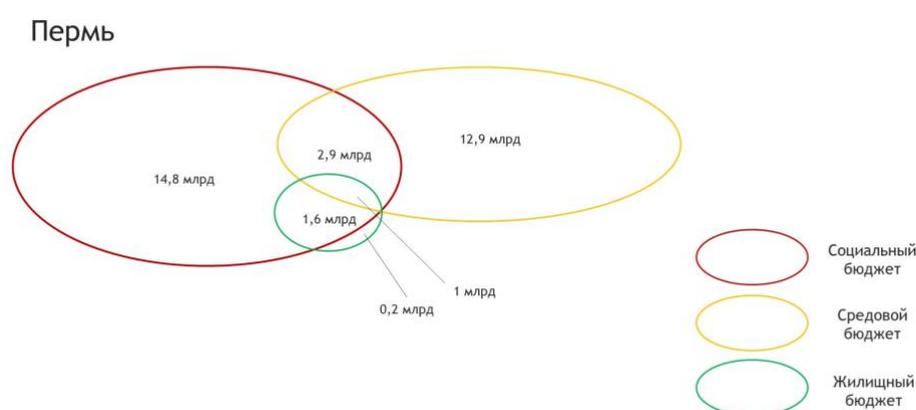
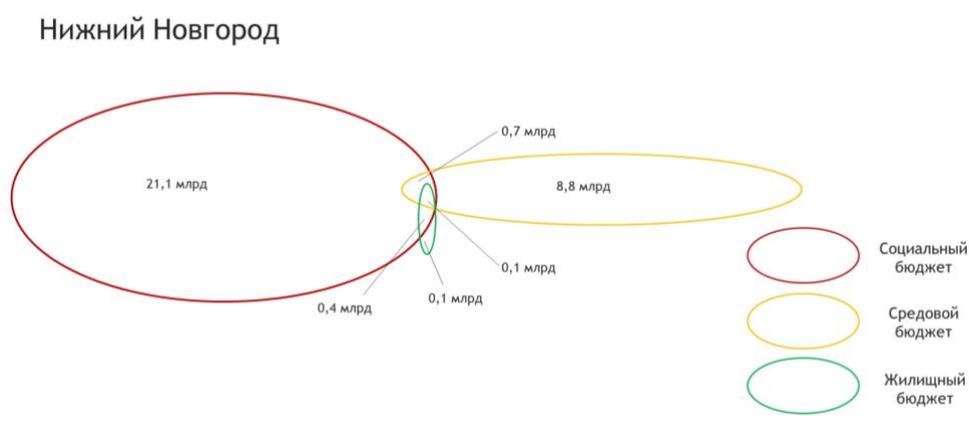


Рис. 1 – Объемы целевых групп расходов бюджета Перми с учетом пересечений



¹⁴ Далее при анализе целевых групп бюджетных расходов с учетом расходов, которые отнесены одновременно к нескольким группам, будем именовать «расширенным» социальным, средовым, жилищным бюджетом.

Рис. 2 – Объемы целевых групп расходов бюджета Нижнего Новгорода с учетом пересечений

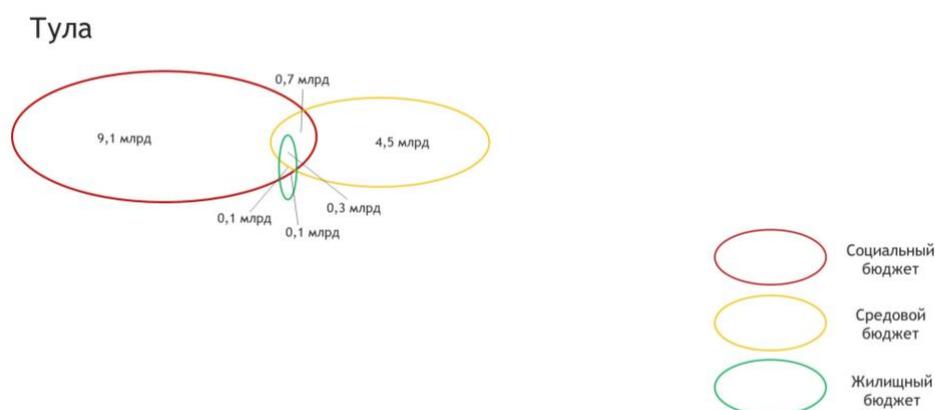


Рис. 3 – Объемы целевых групп расходов бюджета Тулы с учетом пересечений

Анализ рисунков 1–3 показывает, что во всех трех рассматриваемых городах большая часть расходов жилищного бюджета может быть также отнесена к расходам социального и/или среднего бюджетов. К расходам, отнесенным ко всем трем целевым группам бюджетных расходов были отнесены расходы, связанные со строительством жилья в целях переселения граждан из аварийных многоквартирных домов, а также с поддержкой граждан-собственников жилых помещений при проведении капитального ремонта многоквартирных домов.

Что касается соотношения объемов расходов по трем рассматриваемым целевым группам расходов (как по расширенным целевым группам расходов, так и по целевым группам, выделенным без пересечений), то во всех городах она примерно совпадает: наибольший объем и наибольшую долю составляют расходы в рамках социального бюджета, затем – среднего бюджета, а наименьший объем расходов – в рамках жилищного бюджета.

Наибольшая дифференциация (почти 4 раза) характерна для доли расходов расширенного жилищного бюджета. Так в бюджете Перми доля таких расходов составляет 6,6% расходов, а в бюджете Нижнего Новгорода –

только 1,7%. В Туле доля расходов расширенного жилищного бюджета составляет 3,3% расходов местного бюджета.

В части доли расходов расширенного средового бюджета в расходах местного бюджета также зафиксированы существенные различия (почти в 1,5 раза) между рассматриваемыми бюджетами городских округов: такая доля составляет от расходов бюджета Нижнего Новгорода 26,7%, Тулы – 31,3%, Перми – 39,1%.

Наименьшая дифференциация характерна для расходов расширенного социального бюджета: в Перми – 47,2%, в Туле – 58,6%, в Нижнем Новгороде – 61,7%.

Такая дифференциация, помимо различий в бюджетной политике муниципальных образований, может быть связана:

с разной степенью детализации расходов в приложениях к локальным нормативным правовым актам о бюджетах, что могло не позволить идентифицировать некоторые расходы в социальной сфере в бюджетах Нижнего Новгорода и Тулы, где часто отбирались более укрупненные группы расходов, чем в Перми;

с разным набором полномочий в сфере социальной политики, делегированных органам местного самоуправления органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации¹⁵. В частности, в Нижегородской области действует Закон от 3 ноября 2006 года № 133-З «О наделении органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород отдельными государственными полномочиями в области социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей».

¹⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает только 23 из 109 полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 2 и часть 6 статьи 26.3), которыми не могут наделяться органы местного самоуправления.

5.2. Особенности состава целевых групп бюджетных расходов в пилотных городах

Далее рассматриваются особенности состава целевых групп бюджетных расходов в каждом из пилотных городов. При этом анализируются расходы, выделенные в соответствии с первым методическим подходом – с исключением двойного счета бюджетных расходов, которые могут быть отнесены к нескольким целевым группам, и отнесением таких расходов к одной из целевых групп на основе экспертной оценки.

г. Пермь

Социальный бюджет.

Как отмечалось выше, информация о расходах бюджета Перми является наиболее подробной среди рассматриваемых бюджетов городов. Хотя по социальному бюджету было выявлено наибольшее количество статей расходов в бюджете Перми (163 статьи расходов), объем планового социального бюджета Перми на 2020 год (как в процентном, так и абсолютном выражении) уступает показателям двух других городов и составляет 17 139 млн руб., или 16,2 тыс. руб. на человека.

На рис. 4 показана укрупненная структура расходов социального бюджета Перми на 2020 год. Более половины расходов социального бюджета приходится на различные расходы в сфере образования – 59%, 25% приходится на различные меры социальной поддержки населения, 6% – на мероприятия в сфере культуры, 5% – на мероприятия физической культуры и спорта, около 1% – на поддержку транспортной мобильности отдельных групп населения и 4% – на прочие небольшие по объему расходы мероприятия (в сфере здравоохранения, поддержки граждан в связи с эпидемией коронавируса, молодежной политики и других сферах).

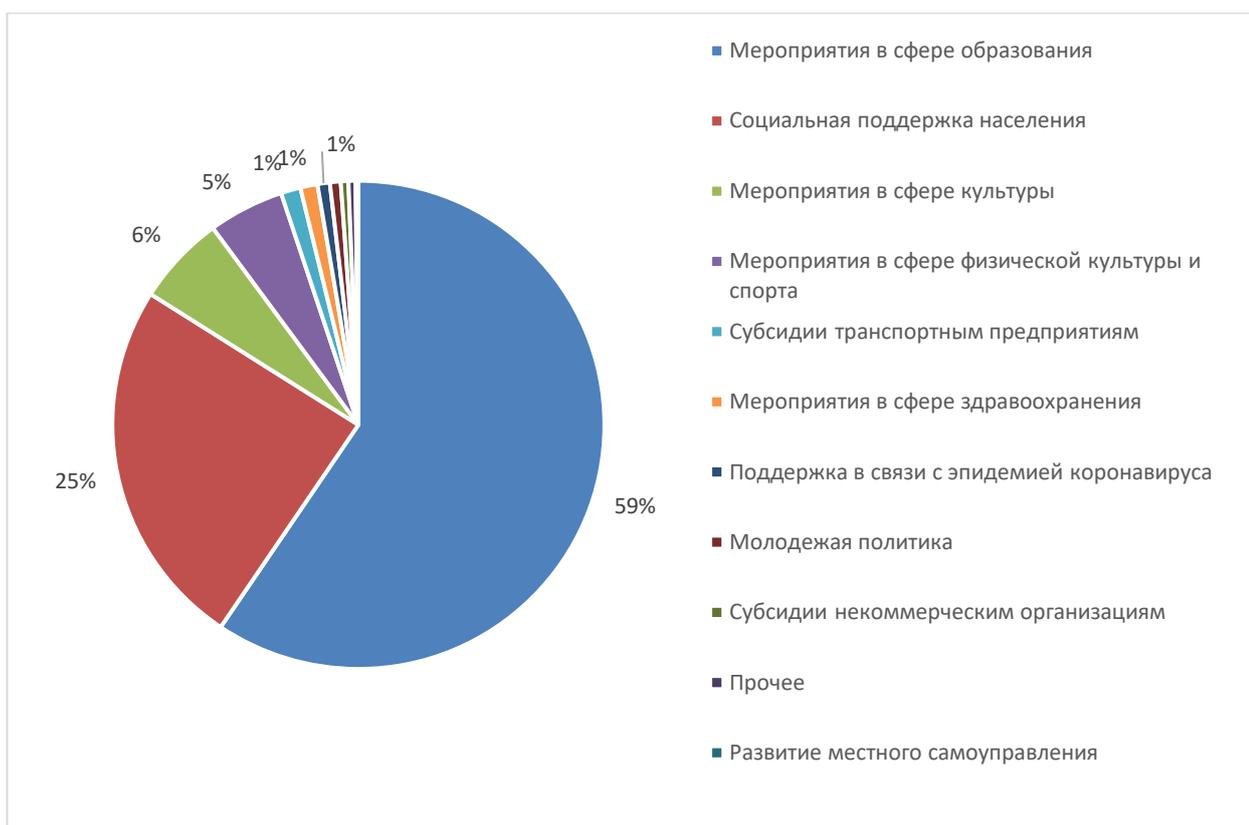


Рисунок 4 – Структура социального бюджета г. Пермь на 2020 год по укрупненным группам расходов

Расходы на образование, составляющие наибольшую долю социального бюджета также включают в себя различные направления. Наибольшие расходы приходятся на общие вопросы образования, в т.ч. на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям. Более детальная структура бюджетных расходов на образование представлена на рис. 5. Наибольшая доля приходится на группу расходов, которая была отнесена к «общему образованию» – более 50% расходов социального бюджета в сфере образования. Затем идут расходы на дошкольное образование – 16%, дополнительное образование – 14%, строительство и реконструкцию образовательных учреждений – 13%.

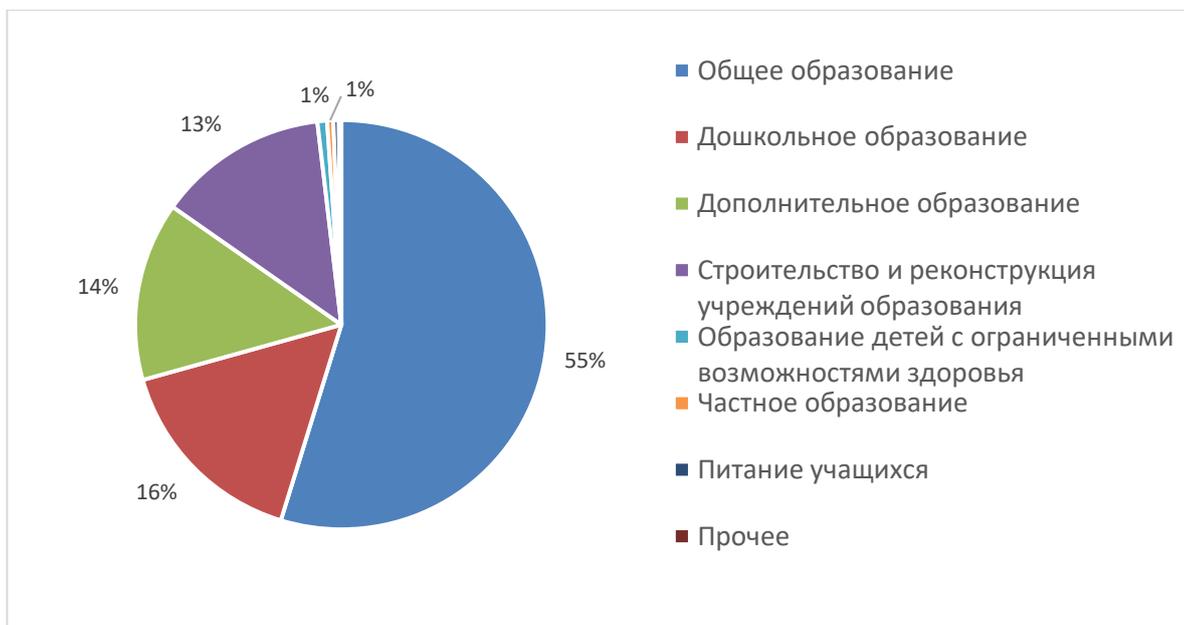


Рисунок 5 – Структура расходов социального бюджета г. Пермь по направлению «Образование»

Средовой бюджет.

Средовой бюджет города Перми по количеству статей и объему расходов занимает второе место после социального бюджета – было выявлено 57 статей расходов на сумму 13 435 млн руб., или 12,7 тыс. руб. на человека.

На рис. 6 представлена укрупненная структура расходов в рамках средового бюджета Перми. Наибольшая доля приходится на группу расходов «Инженерная и транспортная инфраструктура», куда входят различные ремонтно-дорожные работы, ремонт трамвайных путей, мероприятия по освещению улиц, организация парковок, работы в отношении систем водоснабжения и водоотведения. Наибольший объем расходов в данной группе приходится на автомобильные дороги – 8 530 млн руб., или 79% от расходов в данной группе.

Расходы средового бюджета по группе расходов «Городская среда и благоустройство» занимают второе место и составили 2 140 млн руб., или 16% средового бюджета.

Прочие расходы включают такие направления, как:

- Основное мероприятие «Организация противооползневых мероприятий»;
- Проведение комплекса мероприятий, связанных с переездом зоопарка;
- Основное мероприятие «Обеспечение сохранения и использования объектов культурного наследия, объектов монументального искусства»;
- Проведение на территории города Перми ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них;
- Содержание объектов ритуального назначения;
- Основное мероприятие «Организация работ по сбору, транспортированию и размещению бесхозных отходов на территории города Перми».

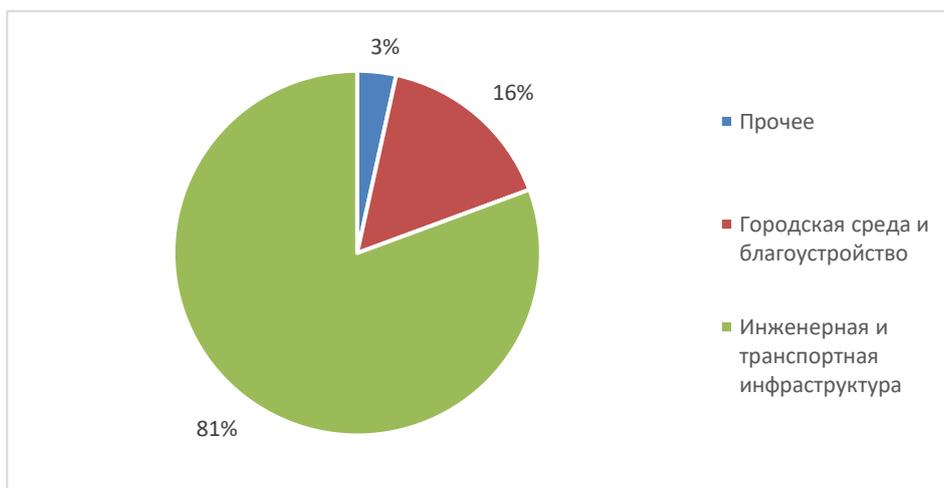


Рисунок 6 – Структура средового бюджета г. Перми на 2020 год по укрупненным группам расходов

Жилищный бюджет.

Расходы жилищного бюджета Перми на 2020 год составили 2 781 млн руб., или 2,6 тыс. руб. на человека. В состав жилищного бюджета были включены расходы по 12 статьям бюджетных расходов. Были выделены две укрупненные группы расходов: «Повышение доступности жилья» и

«Капитальный ремонт» (рис. 7). В расходы, связанные с повышением доступности жилья входят расходы на переселение из аварийного жилья, предоставление жилья детям-сиротам, обеспечение жильем отдельных категорий граждан в рамках муниципальной подпрограммы «Повышение доступности жилья» и некоторые другие расходы.

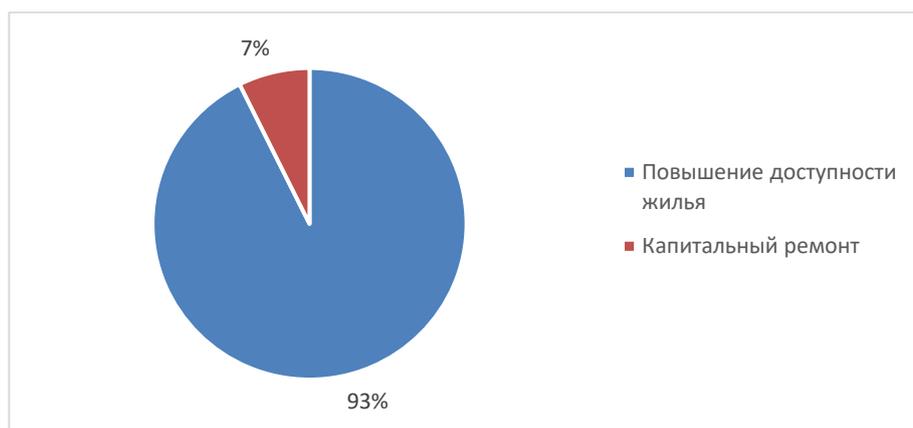


Рисунок 7 – Структура жилищного бюджета Перми на 2020 год по укрупненным группам расходов

г. Нижний Новгород

Суммарный объем бюджетных расходов, которые были отнесены к социальному, средовому и жилищному бюджетам составляет 31 220 млн руб. Ранее также отмечалось, что бюджет Нижнего Новгорода в части детализации приложения о расходах бюджета является менее подробным, чем бюджет Перми, соответственно решения о включении в соответствующую целевую группу расходов принимались на основе анализа более укрупненных статей расходов.

Социальный бюджет.

Расходы социального бюджета Нижнего Новгорода на 2020 год составили 21 572 млн руб., или 17,0 тыс. руб. на человека. На рис. 8 представлена укрупненная структура расходов социального бюджета, которые были отобраны в рамках настоящего исследования.

Расходы на мероприятия в сфере образования также, как и в Перми, занимают большую долю от суммарных расходов социального бюджета, даже больше, чем в Перми – более 79% расходов социального бюджета. Наибольшая доля расходов на мероприятия в сфере образования приходится (в порядке убывания): на расходы на дошкольное образование – 38% расходов социального бюджета, общее образование – 31% таких расходов, дополнительное образование – 7% таких расходов. Таким образом, объем бюджетных расходов на дошкольное образование в Нижнем Новгороде превышает объем расходов на общее образование.



Рисунок 8 – Структура социального бюджета г. Нижний Новгород на 2020 год по укрупненным группам расходов

Следующим по вкладу в социальный бюджет является направление «Социальная поддержка населения» – порядка 10% расходов в рамках социального бюджета, куда входят различные социальные выплаты и мероприятия для различных категорий граждан: поддержка семей с детьми, пенсионное обеспечение, социально-культурная поддержка ветеранов и др.

Значительная доля расходов социального бюджета Нижнего Новгорода приходится на субсидии транспортным предприятиям. К данной группе, по сути, относится одна статья расходов «Основное мероприятие «Предоставление субсидий транспортным предприятиям, оказывающим услуги по перевозке пассажиров и багажа общественным транспортом по маршрутам регулярных перевозок по регулируемым тарифам» в размере 665 138 тыс. руб., что в целом составляет 1,8% от суммарных расходов бюджета г. Нижний Новгород, или 3,1% от социального бюджета города.

Средовой бюджет.

Всего расходы по средовому бюджету Нижнего Новгорода на 2020 год составили 9 026 млн руб., или 7,1 тыс. руб. на человека. Наибольшая доля расходов, так же, как и в Перми, приходится на инженерную и транспортную инфраструктуру. В данную группу расходов в составе средового бюджета вошли расходы по основным мероприятиям «Продление линий метрополитена», «Создание и обслуживание платных городских парковок», «Расходы на содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения», «Прочие объекты благоустройства (включая сети ливневой канализации и сооружения инженерной защиты) города Нижнего Новгорода» и др. (рис. 9).



Рисунок 9 – Структура средового бюджета Нижнего Новгорода на 2020 год по укрупненным группам расходов

Группа расходов «Городская среда и благоустройство» в составе средового бюджета включает следующие статьи:

- Основное мероприятие «Развитие и контроль наружной рекламы, размещение социально значимой информации, праздничное оформление территории города Нижнего Новгорода»;
- Основное мероприятие «Озеленение территории города Нижнего Новгорода»;
- Основное мероприятие «Реализация федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»;
- Расходы на обеспечение мероприятий по обустройству общественных пространств на территории Нижегородской области;
- Основное мероприятие «Развитие территории Парка Победы на набережной Гребного канала».

Была также выделена группа «Ремонт объектов культурного наследия», подобные статьи расходов встречались и в других двух городах, но на них было запланировано меньше средств относительно других видов расходов в рамках средового бюджета.

Жилищный бюджет.

Суммарные расходы по жилищному бюджету Нижнего Новгорода на 2020 год составили 622 млн руб., или 489 руб. на человека. На рис. 10 представлена укрупненная структура жилищного бюджета.

Все расходы по жилищному бюджету также были объединены в 2 группы: ремонт жилых помещений и капитальный ремонт, а также повышение доступности жилья. В первую группу, помимо расходов, связанных с поддержкой капитального ремонта многоквартирных домов, были включены такие статьи расходов, как «Основное мероприятие «Ремонт жилых помещений, собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, либо жилых помещений

государственного жилищного фонда, право пользования которыми за ними сохранено».

В группу расходов, связанных с повышением доступности жилья, были отнесены все расходы в рамках подпрограммы «Ликвидация аварийного жилищного фонда на территории города», «Основное мероприятие «Субсидирование физических и юридических лиц для реализации мероприятий в области жилищного строительства», «Основное мероприятие «Реализация федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», «Основное мероприятие "Реализация федерального проекта «Жилье», «Выплаты молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома», «Расходы на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и ряд других незначительных по объему расходов.

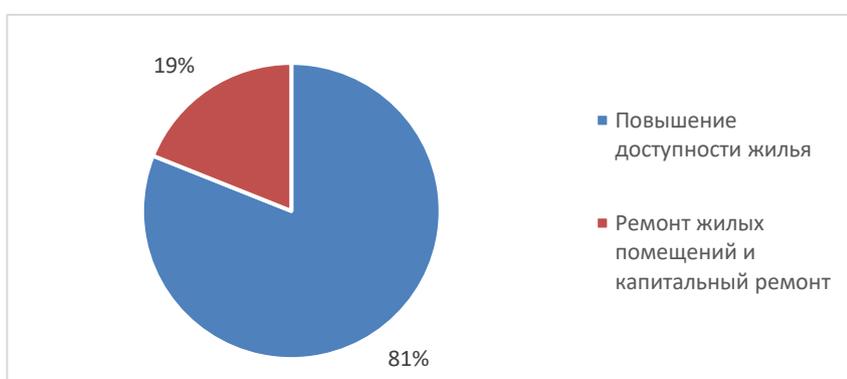


Рисунок 10 – Структура жилищного бюджета Нижнего Новгорода на 2020 год по укрупненным группам расходов

г. Тула

Тула по суммарному объему средств расходов бюджета на 2020 год, отнесенных к рассматриваемым трем группам целевых бюджетных расходов, находится на последнем месте среди трех пилотных городов. Всего было выявлено 159 статей расходов на сумму 14 882 млн руб., что в 2,2 раза меньше,

чем в Перми и в 2,1 раза меньше, чем в Нижнем Новгороде, поскольку общие расходы бюджета Тулы на 2020 год меньше расходов бюджета Перми в 2,4 раза и меньше расходов бюджета Нижнего Новгорода в 2 раза.

Социальный бюджет.

Суммарные расходы по социальному бюджету в Туле составили 9 630 млн руб., или 17,8 тыс. руб. на человека. Структура расходов социального бюджета Тулы представлена на рис. 11.

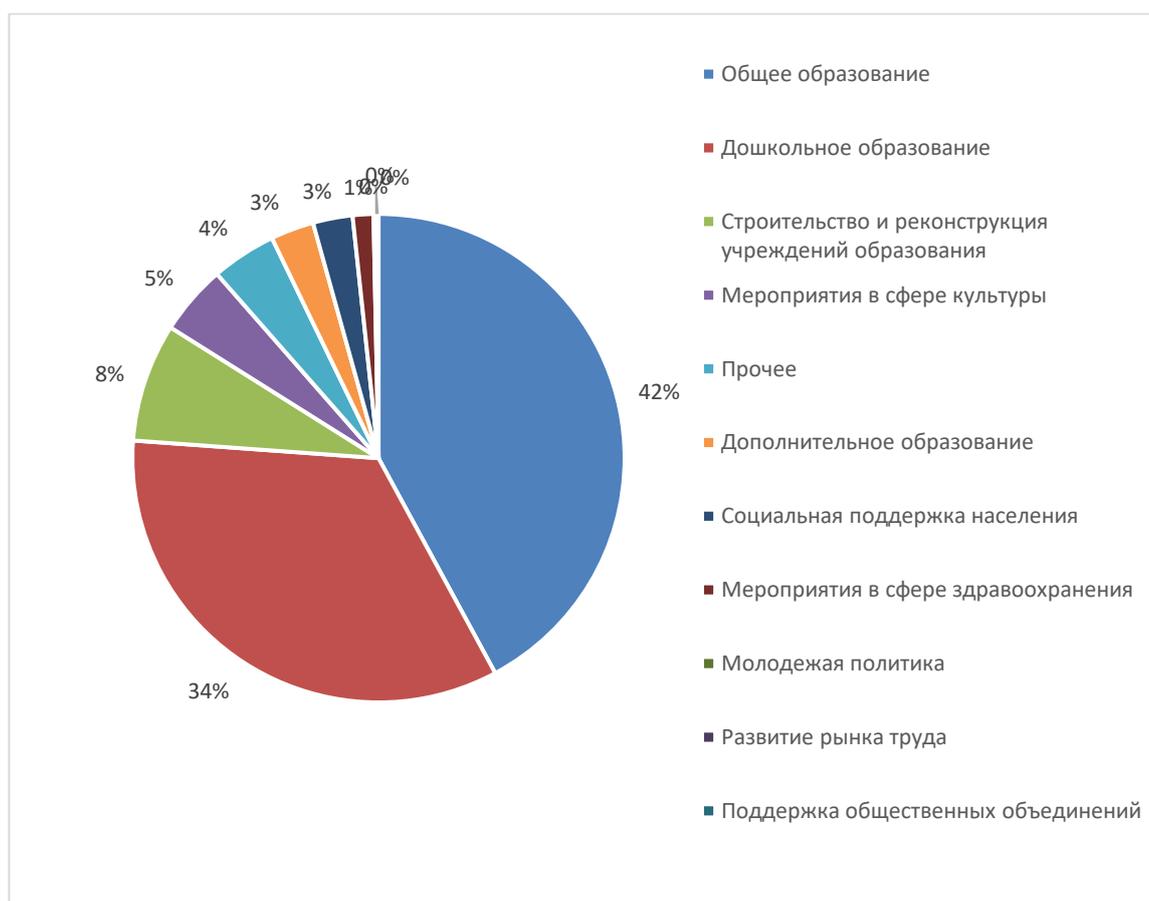


Рисунок 11 – Структура расходов социального бюджета г. Тулы на 2020 год по укрупненным группам расходов

В структуре расходов социального бюджета Тулы более 87% расходов – мероприятия в сфере образования.

Мероприятия в сфере социальной поддержки населения составляют только 3% расходов социального бюджета и включают различные социальные выплаты населению и другие виды поддержки: «Мероприятия по

предоставлению индивидуальных источников ресурсоснабжения гражданам, имеющим трех и более детей», «Социальные выплаты гражданам», «Единовременная выплата при рождении ребенка», «Реализация Закона Тульской области "О наделении органов местного самоуправления государственным полномочием по выплате компенсации родителям (законным представителям), дети которых посещают образовательные организации (за исключением государственных образовательных организаций, находящихся в ведении Тульской области), реализующие образовательную программу дошкольного образования"».

В группу «Мероприятия в сфере здравоохранения» в составе социального бюджета Тулы вошла всего одна статья расходов «Мероприятия по проведению оздоровительной кампании детей в рамках софинансирования».

Средовой бюджет.

Расходы средового бюджета г. Тулы составили 4675 млн руб., или 8,6 тыс. руб. на человека, что в расчете на душу населения на 21% больше, чем в Нижнем Новгороде, но в почти в 1,5 раза меньше, чем в Перми.

Структура расходов средового бюджета Тулы представлена на рис. 12. На расходы группы «Инженерная и транспортная инфраструктура» приходится 54% расходов средового бюджета, а на группу расходов «Городская среда и благоустройство» – 43%.

В Туле доля расходов на инженерную и транспортную инфраструктуру меньше, чем в Перми и в Нижнем Новгороде, а доля расходов на городскую среду и благоустройство – больше. В группу расходов на инженерную и транспортную инфраструктуру были отнесены такие статьи расходов, как «Капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования», «Строительство, модернизация и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры» и др. К расходам на городскую среду и благоустройство были отнесены такие расходы, как «Основное мероприятие «Создание, содержание и ремонт объектов благоустройства, тротуаров»,

«Основное мероприятие «Содержание средств наружного освещения, часовых установок, световых фейерверков, иллюминационных установок и других конструкций», «Основное мероприятие «Проведение работ по озеленению и содержанию зеленых насаждений на территории муниципального образования город Тула, в том числе снос аварийных деревьев» и др.



Рисунок 12 – Структура расходов среднего бюджета г. Тулы на 2020 год по укрупненным группам расходов

Жилищный бюджет.

Суммарные расходы жилищного бюджета г. Тулы на 2020 год составили 577 млн руб., или 1063 руб. на человека, что в подушевом исчислении в 2 раза больше, чем в г. Нижнем Новгороде, но в 2,4 раза меньше, чем в г. Перми.

Статьи расходов в рамках жилищного бюджета во всех пилотных городах практически совпадают. Существенный объем расходов бюджета Тулы связан с поддержкой переселения граждан из аварийного жилья, поэтому данная группа расходов в Туле была выделена в отдельную группу. В группу «Повышение доступности жилья» вошли такие расходы, как «Мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан», «Реализация мероприятий по обеспечению жильем молодых семей» (рис. 13).

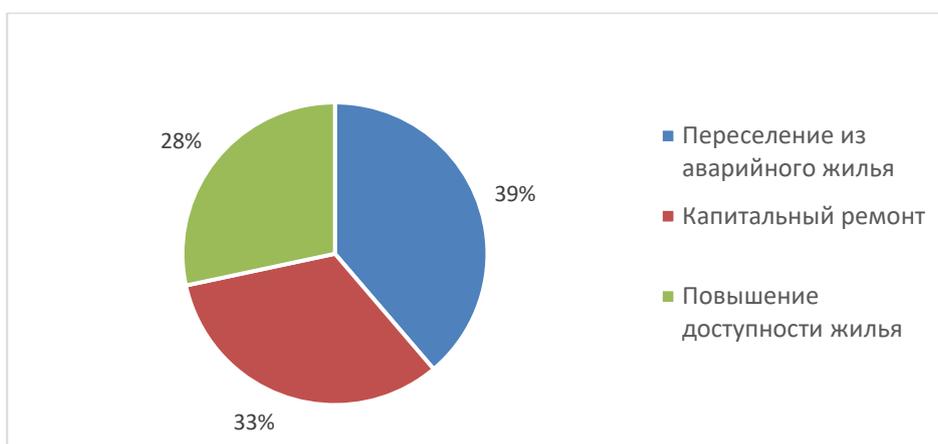


Рисунок 13 – Структура расходов жилищного бюджета г. Тулы на 2020 год по укрупненным группам расходов

Таким образом, можно констатировать, что структура целевых групп бюджетных расходов (социальный, средовой и жилищный бюджеты) в рассматриваемых трех городах различается, однако эти различия не носят кардинального характера. В рамках социального бюджета упор во всех городах сделан на образовании, хотя сама структура расходов на образование (дошкольное, общее, дополнительное) может отличаться. В средовом и жилищном бюджетах структуры расходов еще более схожи.

Объем социального бюджета в расчете на душу населения оказался практически одинаковым: 16,2 тыс. руб. в Перми, 17,0 тыс. руб. в Нижнем Новгороде, 17,8 тыс. рублей в Туле. По двум другим целевым группам бюджетных расходов разброс значений подушевых показателей расходов оказался существенно большим.

В рамках средового бюджета такие подушевые расходы различаются в 1,8 раза: 12,7 тыс. руб. в Перми, 8,6 тыс. руб. в Туле и 7,1 тыс. руб. в Нижнем Новгороде. Наибольшая дифференциация объема бюджетных расходов на душу населения – более, чем в 5 раз – характерна для жилищного бюджета: 2,6 тыс. руб. в Перми, 1,1 тыс. руб. в Туле и только 0,5 тыс. руб. в Нижнем Новгороде.

6. Методические выводы

Результатом настоящего исследования стала разработка и апробирование методики анализа распределения бюджетных ассигнований по целевым группам расходов, которая позволяет более точно определить объем расходов местных бюджетов на реализацию мероприятий в определенных сферах муниципального управления и представить их в форме, более понятной жителям городов.

Методика была апробирована на примерах формирования социального, среднего и жилищного бюджетов на основе данных о плановых бюджетах на 2020 год городов Пермь, Тула и Нижний Новгород. Применение предлагаемой методики зависит от детализации информации о расходах бюджета: чем более детально такая информация представлена в бюджете города, тем более точно можно определить расходы по целевым группам расходов.

Проведенный анализ показывает преимущества предлагаемой методики для целей представления бюджетных расходов гражданам, не являющимся специалистами в этой сфере, по сравнению с использованием данных бюджетов в разрезе разделов бюджетной классификации или в разрезе расходов бюджета по программам/ подпрограммам, которые, как правило, представляются в различных публикациях и отчетах, в том числе предназначенных для населения.

При сравнении бюджетов трех рассматриваемых городов по структуре расходов по укрупненным функциональным разделам бюджетной классификации, наблюдаются значимые отличия от структуры по целевым группам бюджетных расходов, которую удалось выявить с помощью предлагаемой методики.

В таблице 11 приведены доли от суммарных расходов по трем рассматриваемым целевым группам бюджетных расходов от общих расходов местного бюджета (с исключением двойного счета), а также приведены доли расходов по функциональным разделам бюджетной классификации, в наибольшей степени соответствующим рассматриваемым целевым группам

расходов. Социальному бюджету в большей степени соответствуют расходы по разделам «Образование», «Культура, кинематография», «Здравоохранение», «Социальная политика» и «Физическая культура и спорт». Расходы по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Дорожное хозяйство» разделить на расходы жилищного бюджета и среднего бюджета не представилось возможным, в связи с чем сравнивались суммарные расходы по средовому и жилищному бюджетам с суммой расходов по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Дорожное хозяйство».

Интересно, что для Перми суммарная доля расходов по трем выделенным целевым группам расходов и по двум группам функциональных разделов бюджетной классификации от всех расходов бюджета практически совпадают (77,7% и 77,3% соответственно), а в Нижнем Новгороде и в Туле доля расходов по трем целевым группам оказалась в 1,2 раза выше, чем по соответствующим разделам бюджетной классификации (86,6 и 84,6% против 70,4 и 70,3% соответственно).

Такие различия могут объясняться тем, что не всегда социальные, средовые и жилищные расходы были идентифицированы в тех разделах бюджетной классификации, к которым они логически должны относиться.

Таблица 11 – Сравнение структуры плановых бюджетных расходов по рассматриваемым группам целевых расходов и по разделам бюджетной классификации бюджетов на 2020 год

Город	Доля целевых бюджетных расходов (двойной счет исключен) от суммарных расходов местного бюджета, %				Доля расходов по разделам бюджетной классификации от суммарных расходов местного бюджета, %		
	Социальный бюджет	Средовой бюджет	Жилищный бюджет	Всего	Разделы бюджетной классификации: образование, здравоохранение, социальная политика, физическая культура и спорт, культура	Разделы бюджетной классификации: жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство	Всего
Пермь	39,9	31,3	6,5	77,7	47,8	29,5	77,3
Нижний Новгород	59,9	25,0	1,7	86,6	59,3	11,1	70,4
Тула	54,7	26,6	3,3	84,6	57,8	12,5	70,3

В табл. 12 приведены примеры выявленных расходов, которые относились к иным разделам бюджетной классификации. Это подтверждает актуальность выделения целевых групп бюджетных расходов на содержательном уровне, поскольку позволяет формировать более обоснованные оценки бюджетной политики муниципальных образований.

Таблица 12 – Примеры бюджетных расходов, относимых к «иным» разделам бюджетной классификации¹⁶

Целевая группа расходов/ город	Статья расходов, отнесенная к одной из целевых групп расходов/ вид расходов	Раздел в соответствии с бюджетной классификацией
Социальный бюджет (Тула)	Реализация мероприятий по повышению информированности населения города о взаимодействии администрации города Тулы с общественными объединениями и территориальными общественными самоуправлениями, осуществляющими общественно полезную деятельность	Общегосударственные вопросы
	Иные выплаты населению	
Социальный бюджет (Тула)	Основное мероприятие «Предоставление субсидий (грантов) общественным организациям и территориальным общественным самоуправлениям для осуществления социально значимых программ, мероприятий и общественно-гражданских инициатив в муниципальном образовании город Тула»	Общегосударственные вопросы
	Предоставление грантов	
	Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)	
Жилищный бюджет (Тула)	Отдельное основное мероприятие «Ликвидация (снос) аварийного жилищного фонда и нежилых строений на территории Центрального территориального округа»	Общегосударственные вопросы
Средовой бюджет (Тула)	Строительство автоподъезда к строящемуся жилому району массовой малоэтажной застройки «Северная Мыза»	Национальная экономика
Средовой бюджет (Тула)	Отдельное основное мероприятие «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов культуры,	Образование

¹⁶ Жирным шрифтом выделены «конечные» формулировки статей расходов, на основании которых принималось решение о включении в соответствующую целевую группу бюджетных расходов.

	объектов для занятий физической культурой, спортом, осуществления молодежной политики»	
Социальный бюджет (Нижний Новгород)	Социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных социальных выплат	Общегосударственные вопросы
Социальный бюджет (Нижний Новгород)	Подпрограмма «Дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан»	Национальная экономика
Средовой бюджет (Нижний Новгород)	Основное мероприятие «Прочие объекты благоустройства (включая сети ливневой канализации и сооружения инженерной защиты) города Нижнего Новгорода»	Национальная экономика
	Расходы на строительство, реконструкцию ... объектов капитального строительства	

Также в рамках настоящего исследования в бюджетах пилотных городов для каждой из рассматриваемых групп целевых бюджетных расходов были идентифицированы муниципальные программы:

в которых расходы, отнесенные к соответствующей целевой группе, составили основную (как правило, более 50%) часть расходов по соответствующей программе, и название муниципальной программы указывает на ее направленность на соответственно социальные, средовые или жилищные расходы (далее – профильные муниципальные программы);

в которых расходы, отнесенные к соответствующей целевой группе, присутствуют, однако составляют незначительную часть расходов по муниципальной программе (далее – прочие муниципальные программы).

Результаты анализа, представленные в таблице 13, показывают, что состав таких программ в рассматриваемых городах существенно различается, что подтверждает гипотезу о том, что однотипные виды расходов в бюджетах различных городов могут включаться в одну или разные муниципальные программы. Например, в муниципальной программе «Молодежь Нижнего Новгорода» представлены расходы, в основном относящиеся к «социальному бюджету», а в программе «Молодежь города Перми» – в основном относящиеся к «средовому бюджету».

Таблица 13 – Перечень муниципальных программ, в которых представлены бюджетные расходы, отнесенные к рассматриваемым целевым группам бюджетных расходов

Город/целевая группа расходов	Социальный бюджет		Средовой бюджет		Жилищный бюджет	
	Профильные муниципальные программы	Прочие муниципальные программы	Профильные муниципальные программы	Прочие муниципальные программы	Профильные муниципальные программы	Прочие муниципальные программы
Пермь	<p>«Доступное и качественное образование»</p> <p>«Развитие сети образовательных организаций города Перми»</p> <p>«Общественное согласие»</p> <p>«Культура города Перми»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта города Перми»</p> <p>«Социальная поддержка и обеспечение семейного благополучия населения города Перми»</p>	<p>«Безопасный город»</p> <p>«Молодежь города Перми»</p> <p>«Экономическое развитие города Перми»</p> <p>«Организация регулярных перевозок автомобильным и городским наземным электрическим транспортом в городе Перми»</p> <p>«Развитие системы жилищно-коммунального хозяйства в городе Перми»</p>	<p>«Благоустройство города Перми»</p> <p>«Формирование современной городской среды»</p> <p>«Молодежь города Перми»</p> <p>«Организация дорожной деятельности в городе Перми»</p> <p>«Охрана природы и лесное хозяйство города Перми»</p> <p>«Развитие системы жилищно-коммунального хозяйства в городе Перми»</p>	<p>«Безопасный город»</p> <p>«Культура города Перми»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта города Перми»</p> <p>«Социальная поддержка и обеспечение семейного благополучия населения города Перми»</p> <p>«Развитие сети образовательных организаций города Перми»</p> <p>«Экономическое развитие города Перми»</p> <p>«Организация регулярных перевозок автомобильным и городским наземным электрическим транспортом в городе Перми»</p>	<p>«Обеспечение жильем жителей города Перми»</p>	<p>«Культура города Перми»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта города Перми»</p> <p>«Развитие сети образовательных организаций города Перми»</p> <p>«Развитие системы жилищно-коммунального хозяйства в городе Перми»</p> <p>«Градостроительная деятельность на территории города Перми»</p>

				«Градостроительная деятельность на территории города Перми»		
Нижний Новгород	«Развитие образования в городе Нижнем Новгороде» «Развитие культуры города Нижнего Новгорода» «Развитие форм общественного самоуправления, социальной активности населения, межнационального и межконфессионального взаимодействия в городе Нижнем Новгороде» «Адресная поддержка отдельных категорий граждан города Нижнего Новгорода» «Молодежь Нижнего Новгорода»	«Жилищно-коммунальное хозяйство в городе Нижнем Новгороде» «Обеспечение общественного порядка, противодействие преступности и наркомании в городе Нижнем Новгороде» «Развитие транспортной инфраструктуры города Нижнего Новгорода» «Развитие физической культуры и спорта в городе Нижнем Новгороде» «Управление муниципальными финансами города Нижнего Новгорода» «Гражданская оборона и защита населения города Нижнего Новгорода от чрезвычайных ситуаций»	«Формирование комфортной городской среды города Нижнего Новгорода» «Благоустройство города Нижнего Новгорода» «Градостроительное планирование развития территории города Нижнего Новгорода» «Охрана окружающей среды города Нижнего Новгорода» «Развитие дорожной инфраструктуры города Нижнего Новгорода» «Развитие транспортной инфраструктуры города Нижнего Новгорода» «Развитие туризма на территории города Нижнего Новгорода» «Развитие физической культуры и спорта в городе Нижнем Новгороде»	«Жилищно-коммунальное хозяйство в городе Нижнем Новгороде» «Развитие культуры города Нижнего Новгорода» «Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Нижнем Новгороде» «Развитие образования в городе Нижнем Новгороде» «Управление муниципальным имуществом и земельными ресурсами города Нижнего Новгорода» «Управление муниципальными финансами города Нижнего Новгорода» «Адресная поддержка отдельных категорий граждан города Нижнего Новгорода» «Гражданская оборона и защита населения города Нижнего Новгорода»	«Обеспечение граждан города Нижнего Новгорода доступным и комфортным жильем»	«Жилищно-коммунальное хозяйство в городе Нижнем Новгороде» «Развитие образования в городе Нижнем Новгороде»

				от чрезвычайных ситуаций»		
Тула	«Развитие образования» «Развитие культуры и туризма» «Развитие физической культуры и спорта» «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в муниципальном образовании город Тула» «Управление муниципальным имуществом муниципального образования город Тула»	«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Зареченского территориального округа муниципального образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Пролетарского территориального округа муниципального образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Советского территориального округа муниципального	«Формирование современной городской среды на 2018 - 2024 годы» «Комплексное благоустройство муниципального образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Зареченского территориального округа муниципального образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Привокзального территориального округа муниципального образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Пролетарского территориального округа	«Защита населения и объектов от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории муниципального образования город Тула» «Повышение качества жилищного фонда и создание комфортных условий для проживания населения муниципального образования город Тула» «Поддержка и развитие общественных организаций, повышение эффективности молодежной политики в муниципальном образовании город Тула» «Развитие культуры и туризма» «Развитие физической культуры и спорта»	«Обеспечение доступным, комфортным жильем отдельных категорий граждан муниципального образования город Тула» «Повышение качества жилищного фонда и создание комфортных условий для проживания населения муниципального образования город Тула»	«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Привокзального территориального округа муниципального образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Пролетарского территориального округа муниципального образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Советского территориального округа муниципального образования город Тула»

	<p>образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Центрального территориального округа муниципального образования город Тула» «Доступная среда» «Поддержка и развитие общественных организаций, повышение эффективности молодежной политики в муниципальном образовании город Тула» «Профилактика правонарушений, террористических и экстремистских проявлений на территории муниципального образования город Тула»</p>	<p>муниципального образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Советского территориального округа муниципального образования город Тула» «Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Центрального территориального округа муниципального образования город Тула» «Доступная среда» «Развитие градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Тула» «Развитие транспорта и повышение безопасности дорожного движения в муниципальном образовании город Тула на 2020 - 2026 годы»</p>	<p>«Управление муниципальным имуществом муниципального образования город Тула» «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании город Тула»</p>	<p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Центрального территориального округа муниципального образования город Тула» «Развитие градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Тула» «Реализация проекта «Народный бюджет» в муниципальном образовании город Тула»¹⁷</p>
--	---	--	---	--

¹⁷ Более 90% расходов по муниципальной программе направлены на капитальный ремонт многоквартирных домов.

	«Развитие градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Тула»				
--	---	--	--	--	--

Таким образом, определение перечня профильных муниципальных программ не может быть осуществлено только на основе их наименований и требует определенного предварительного анализа.

В таблице 14 показано, какая доля расходов профильных и прочих муниципальных программ, а также непрограммных расходов была включена в целевые группы бюджетных расходов¹⁸.

Таблица 14 – Объем и доля бюджетных расходов, включенных в целевые группы расходов, в общей сумме программных и непрограммных расходов местных бюджетов на 2020 год

Город	Вид расходов	Всего расходов, тыс. руб.	Включено в целевые группы бюджетных расходов, тыс. руб.	Включено в целевые группы бюджетных расходов от всех расходов указанного типа, %
Пермь	Расходы по профильным муниципальным программам	32 529 465,65	31 188 941,49	95,9
	Расходы по прочим муниципальным программам	7 132 401,06	1 986 483,67	27,9
	Непрограммные расходы	1 425 539,86	254 206,91	17,8
Нижний Новгород	Расходы по профильным муниципальным программам	30 752 482,04	29 447 570,40	95,8
	Расходы по прочим муниципальным программам	2 566 235,06	190 161,87	7,4
	Непрограммные расходы	1 145 862,58	674 564,14	58,9
Тула	Расходы по профильным муниципальным программам	15 858 493,79	14 357 828,52	90,5
	Расходы по прочим муниципальным программам	735 043,55	38 038,50	5,2
	Непрограммные расходы	3 804 111,62	80 801,70	2,1

¹⁸ В части основных бюджетных расходов соответствующих целевых групп.

Анализ таблицы 14 показывает, что более 90% расходов по профильным муниципальным программам в результате анализа на соответствие выделенным критериям было отнесено к соответствующим целевым группам бюджетных расходов. Однако, к целевым группам бюджетных расходов также были отнесены расходы по прочим, непрофильным муниципальным программам, в том числе 5,2% таких расходов в бюджете Тулы, 7,4% - в бюджете Нижнего Новгорода, 27,9% - в бюджете Перми, поскольку такие расходы были признаны соответствующими критериям, установленным для соответствующих целевых групп бюджетных расходов. Также установленным критериям соответствовали 2,1% непрограммных расходов бюджета Тулы, 17,8% непрограммных расходов бюджета Перми и 58,9% непрограммных расходов бюджета Нижнего Новгорода.

Перспективным направлением дальнейшего исследования целевых групп бюджетных расходов может стать разработка программы, которая могла бы в рамках предложенных методических подходов автоматизировать идентификацию искомых целевых бюджетных расходов на основе контентного поиска.