

ПРЕДПИСЫВАЮЩИЙ ХАРАКТЕР БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА*

Н. А. Истомина

Уральский государственный экономический университет

Поступила в редакцию 25 февраля 2016 г.

Аннотация: *предписывающий характер бюджетного планирования в субъекте Федерации предусматривает возможность выдвижения определенных предписаний с целью обеспечения качества, полноты, достоверности плановых результатов. В статье рассмотрены направления, в рамках которых предписывающий характер бюджетного планирования может быть реализован. Обоснованы преимущества реализации данной характеристики бюджетного планирования.*

Ключевые слова: *бюджетное планирование, регион, предписывающий характер.*

Abstract: *the ordering nature of budget planning (in the regions of Russian Federation) provides possibility of promotion of certain instructions for the purpose of ensuring quality, completeness, and reliability of planned results. In the article are considered the directions within which the ordering nature of budget planning can be realized. Advantages of implementation of ordering nature of budget planning are proved.*

Key words: *budget planning, region, ordering nature.*

Актуальные вызовы, с которыми сталкиваются субъекты Российской Федерации в экономике, финансах, социальной сфере, определяют необходимость проявления (развития) специфических характеристик (свойств) широко распространенных стандартных явлений и процессов. По нашему мнению, если распространить этот тезис на процесс бюджетного планирования, то в качестве его характеристики, приобретающей особую важность на современном этапе, следует рассматривать предписывающий характер бюджетного планирования.

Традиционно принято считать, что бюджетное планирование в регионе является зависимым от множества разноплановых факторов, определяющих степень его полноты, обоснованности и достоверности. Региональное бюджетное планирование осуществляется на основе утверждаемых методик, разработанных на основе федеральных и региональных норм в бюджетной сфере и в соот-

ветствующих специализированных областях, базируется на комплексных документах регионального уровня, а также на информации, предоставляемой соответствующими субъектами, предполагает корректировку первоначальных параметров регионального бюджета вследствие изменения исходных условий и пр. В процессе регионального бюджетного планирования задействованы как субъекты прямого участия, так и субъекты косвенного участия [1]. Эти аспекты, безусловно, справедливы и актуальны, однако должны рассматриваться с учетом повышенных требований к качеству бюджетного планирования.

Различные формы проявления долгосрочных рисков, осложняющих социально-экономическое развитие страны в целом и субъектов Федерации в частности, не позволяют добиться решения одной из главных задач, поставленных перед бюджетной системой страны, – достичь долгосрочной бюджетной устойчивости [2, с. 5]. Способствовать достижению устойчивости на уровне бюджета субъекта РФ призвано в том числе бюджетное планирование. Следовательно, разрабатываемые региональные бюджетные планы (бюджеты) должны быть максимально реалистичными и обоснованными. Именно растущие требования к качеству бюджетного планирования, по нашему мнению, обуславливают необходимость повышения статуса бюджетного планирования до уровня, позволяющего предписывать выполнение определенных действий и построение соответствующих процес-

* Статья подготовлена в рамках базовой части государственного задания высшим учебным заведениям в части проведения научно-исследовательских работ (задание 2014/238 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации; проект «Трансформация и развитие методических основ формирования бюджета субъекта Федерации в контексте продолжающейся реформы результатного планирования и с учетом среднесрочных и долгосрочных рисков региональной, национальной и мировой экономики» на 2014–2016 годы).

© Истомина Н. А., 2016

сов в связи с потребностями бюджетного планирования.

Понятие «предписание» означает письменное распоряжение, приказ или предложение соблюдать [3, с. 501], т.е. определенное правило, установку, требование. Предписывающий характер бюджетного планирования, по нашему мнению, должен реализовываться по нескольким основным направлениям.

1. *Предписание выбора базового подхода в бюджетном планировании на соответствующий период.* Несмотря на существенные особенности бюджетного планирования в регионах, в зависимости от того, какой части бюджета отдается приоритет – доходной или расходной – можно выделять доходно-ориентированный и расходно-ориентированный подходы к планированию [4, с. 43–45]. В рамках доходно-ориентированного подхода изначально необходимо определить сумму доходов, которая может быть собрана, а затем, исходя из данной величины, планировать расходную часть (в том числе увеличивая или сокращая расходные обязательства, планируя привлечение средств для покрытия дефицита и т.п.) [там же, с. 43]. В рамках расходно-ориентированного подхода первоначально осуществляется постановка задачи – что должно быть достигнуто и что необходимо для этого сделать; планирование доходной части бюджета при этом является способом обеспечения решения поставленных задач [там же, с. 44].

Выбор одного из данных подходов позволяет обеспечить взаимосвязь методических решений в области бюджетного планирования на региональном уровне и приоритетов социально-экономического развития. Не устанавливая изначально, какой подход будет преобладающим, в субъекте РФ создают предпосылки для ухудшения бюджетной ситуации. Действительно, если, декларируя первоочередное значение необходимости решения важных для региона задач (второй подход), тем не менее фактически «подгонять» потребности в бюджетных средствах под вероятный объем плановых доходов (первый подход), в регионе будет реализован формальный подход к определению необходимых результатов развития (поскольку они все равно будут пересмотрены в зависимости от объема доходов), в бюджетном планировании – будет осуществляться постоянный пересмотр первоначальных показателей как по доходам, так и по расходам без определенной предсказуемости и последовательности. Проблемы будут возникать и в ситуации, когда при декларировании приоритета

доходов над расходами в процессе планирования будут постоянно возникать и включаться в бюджет новые направления расходов без достаточной корреляции с плановыми оценками доходных возможностей.

Реализация предписывающего характера бюджетного планирования в части выбора базового подхода позволит повысить степень предсказуемости изменения финансового положения регионов.

2. *Предписание необходимости изменения законодательных и нормативных актов субъекта Федерации, затрагивающих вопросы бюджетного планирования.* Значительные проблемы, влияющие на процесс бюджетного планирования в регионах, связаны с несовершенством федерального бюджетного законодательства. В этом отношении субъекты Федерации могут выступать в качестве инициатора внесения тех или иных корректировок в существующие нормы, не имея при этом какой-либо определенности в отношении вероятности реализации инициатив. В отношении же документов регионального уровня предписывающий характер бюджетного планирования означает, что субъект, наиболее заинтересованный в изменении того или иного положения, нормы (финансовый орган региона, главный распорядитель средств регионального бюджета и пр.), должен аргументированно обосновывать (требовать) внесения необходимого изменения в соответствующий срок, обусловленный логикой бюджетного процесса. В дополнение к этому отметим, что внесение коррективов в региональные нормы бюджетного планирования необходимо осуществлять с учетом требования обеспеченности преемственности методик планирования в регионах.

3. *Предписание обеспечить высокое качество разработки базовых документов, составляющих основу бюджетного планирования.* Бюджетное планирование в субъектах Федерации базируется на комплексных документах регионального уровня, которые представлены стратегиями и прогнозами социально-экономического развития, оказывающими существенное влияние на формирование как доходной, так и расходной частей бюджета [5]. Следовательно, бюджетное планирование предполагает возможность формулировки предписаний к содержанию указанных документов.

Наиболее важным предписанием в отношении стратегий социально-экономического развития регионов является требование об исключении декларативных положений из данных стратегических

документов (тогда как, по мнению П. Бурака, «большинство региональных стратегий носит декларативный характер» [6, с. 108; 7, с. 59]). Декларативная стратегия развития не обеспечивает четкого понимания того, какие перспективные цели должны быть реализованы в регионе, а следовательно, не дает понимания того, каким образом средствами бюджетного планирования должно быть обеспечено достижение соответствующих целей. При декларативной стратегии развития региона любые документы в области среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования будут играть исключительно информирующую роль, не будут включать действительно обоснованных оценок доходных возможностей региона и объемов необходимых финансовых затрат.

Реализация предписания в отношении качества разработки стратегии развития региона, по нашему мнению, предполагает взаимосвязь с предписанием определенности выбора базового подхода в бюджетном планировании. Если стратегические цели будут масштабными, а в бюджетном планировании преобладать подход, основанный на подчинении потребностей объему доходов, значимость и важность стратегии будут достаточно низкими. С другой стороны, при однозначном приоритете перспективных задач над имеющимися финансовыми ресурсами региональный бюджет на длительный период будет априори формироваться с дефицитом, возрастает долговая нагрузка, что возымеет достаточно противоречивые последствия.

В отношении прогноза социально-экономического развития предписания предполагают представление в прогнозе максимально полного набора показателей, характеризующих перспективы региона в экономике и социальной сфере. Данные показатели, безусловно, должны соответствовать общегосударственным макроэкономическим индикаторам, а также отражать реальные перспективы изменения социально-экономической ситуации. Также необходимо устанавливать предписание в отношении обоснованного и достоверного определения показателей, исключая возможность необоснованного завышения или занижения.

На наш взгляд, предоставление значений показателей прогноза социально-экономического развития более чем в двух вариантах будет способствовать обеспечению возможности выбора варианта, наиболее соответствующего вероятной перспективной ситуации.

В связи с предписанием обеспечения высокого качества разработки стратегии социально-эконо-

мического развития субъекта Федерации необходимо рассматривать предписание детального обоснования всех элементов государственных программ региона, и прежде всего целей программ. Поскольку государственные программы являются инструментами реализации стратегических целей развития региона, формальный подход к определению (формулировке) целей недопустим. Ошибки и неверные формулировки целей, а также низкое качество государственных программ в целом приводят к не соответствию целей реально существующим бюджетным возможностям. Таким образом, разработанный в программном формате бюджет («продукт» бюджетного планирования) в действительности не будет являться инструментом финансового обеспечения достижения необходимых социально-экономических ориентиров.

Ошибки, допущенные на стадии формулирования целей, задач государственных программ, предопределяют снижение значимости регионального бюджета (а следовательно, и процесса бюджетного планирования в целом). Поэтому предписание в отношении качества государственных программ следует рассматривать как одно из принципиальных на современном этапе.

4. *Предписание безусловного соблюдения сроков предоставления необходимых данных в сочетании с предписанием представления детализированных пояснений в отношении состава показателей, методологии их получения (расчета) и иных вопросов, которые могут возникнуть у финансового органа региона.* Процесс бюджетного планирования в соответствии с общей логикой и временными рамками бюджетного процесса находится в постоянном временном цейтноте. Поскольку как планирование доходов, так и планирование расходов (бюджетных ассигнований) зависит от широкого спектра входящей информации, крайне важно добиваться соблюдения администраторами доходов регионального бюджета (в том числе территориальными органами Федеральной налоговой службы России), территориальными органами Федеральной службы государственной статистики, а также главными распорядителями средств регионального бюджета сроков представления необходимых данных. Причем реализация данного предписания в меньшей степени должна базироваться на внутренних потребностях данных субъектов (в частности, администраторов доходов, главных распорядителей бюджетных средств), а в первую очередь исходить из необходимости завершения процесса планирования в установленный срок с

соблюдением необходимых требований к его качеству.

Безусловно, выдвижение предписаний по срокам представления сведений, необходимых для планирования регионального бюджета, а также по представлению пояснений к расчетам сталкивается со значительными трудностями, если подобные запросы адресуются территориальным подразделениям федеральных финансовых органов, в первую очередь – Федеральной налоговой службы России. Деятельность этих структур не подчиняется органам государственной власти регионов, следовательно, институты федерального уровня могут не рассматривать исходящие от региональных институтов запросы как обязательные для исполнения в определенные региональными же институтами сроки. Решение подобной проблемы предполагает совершенствование федеральных норм, регламентирующих порядок предоставления федеральными органами власти соответствующей информации, которое может быть инициировано субъектами Федерации.

Предписание представления детализированных пояснений по методологии расчета входящих бюджетных показателей может предусматриваться в тех случаях, когда входящая информация представляет собой предварительный расчет плановых сумм доходов или расходов (в том числе объемов бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств), который может быть включен в проект бюджета субъекта РФ. Необходимость представления детализированных пояснений связана с тем, что финансовый орган субъекта РФ заинтересован в максимальной информированности о том, чем обоснована та или иная сумма, какие показатели были положены в основу расчета, какая методика была использована, какие допущения приняты и т.п.

Безусловно, при достаточной согласованности действий, открытости внутренних методик, длительном сотрудничестве финансового органа региона с «поставщиками» отдельных плановых значений как по доходам, так и по расходам (либо при наличии у финансового органа права проводить экспертизу входящих бюджетных показателей) в предписании обоснованности расчетов нет необходимости, так как оно трансформируется в необходимую и достаточную гарантию обоснованности расчетов, которую дает соответствующий институт федерального или регионального уровня. Однако поскольку на современном этапе возрас-

тает неопределенность практически всех параметров, используемых для целей бюджетного планирования, финансовые органы субъекта РФ вправе выдвигать предписание предоставлять детализированные пояснения по всем плановым расчетам, поступающим в ходе планирования регионального бюджета.

5. Предписание минимизации влияния субъективных и конъюнктурных интересов. Исходя из роли бюджетного планирования в бюджетном процессе, как было сказано выше, планирование как доходов, так и расходов регионального бюджета зависит от множества факторов. Значительная часть указанных факторов – объективные, поэтому они учитываются в процессе оценки параметров регионального бюджета. Однако в современных условиях необходимо отметить существенное влияние на бюджетную деятельность политических обстоятельств, конъюнктурных интересов тех или иных структур (включая органы государственной власти: отдельные министерства и ведомства) в зависимости от их места в региональной иерархии, отношений между региональными институтами и органами местного самоуправления отдельных муниципалитетов, и т.п.

Предписывающий характер бюджетного планирования на региональном уровне означает выдвижение требования о соответствующем обосновании любой инициативы, влияющей на плановые параметры как доходной, так и расходной частей бюджета, от какой бы структуры, института, учреждения, хозяйствующего субъекта данная инициатива ни исходила. Ограниченность финансовых ресурсов любого бюджета в современных условиях предопределяет острую конкурентную борьбу за право получить определенное бюджетное финансирование (а также за право получения налоговых преференций). В процессе бюджетного планирования единственными правомерными основаниями для принятия решения в пользу той или иной программы, территории, хозяйствующего субъекта следует считать качественные, своевременно поданные и подвергнутые необходимой проверке обоснования, расчеты, документы. Предписание о необходимости минимизации влияния субъективных и конъюнктурных интересов будет способствовать, по нашему мнению, формированию объективного, реалистичного и достоверного бюджета субъекта Федерации.

В рамках исследования вопроса о предписывающем характере бюджетного планирования необ-

ходимо отметить, что реализация этой особенности предполагает использование конкретных практических инструментов. В частности, к ним относятся:

– разработка и реализация концепции развития бюджетного планирования на региональном уровне, в которой будут зафиксированы в том или ином виде все требования (предписания), призванные способствовать обеспечению качества, полноты, обоснованности и своевременности бюджетного планирования;

– проведение постоянных экспертных заседаний, комиссий с участием финансовых органов субъекта РФ и иных структур исполнительной власти, а также хозяйствующих субъектов, чтобы добиваться единообразного понимания ситуации, формулирования требований, реализация которых необходима на конкретном этапе для осуществления бюджетного планирования;

– разработка предложений по внесению изменений в бюджетное законодательство с целью обеспечения реальных полномочий субъектов бюджетного планирования в регионах по консолидации необходимой информации, соблюдению установленных временных интервалов для соответствующих операций, по нивелированию воздействия субъективных или случайных факторов на результаты плановой деятельности.

Уральский государственный экономический университет

Истомина Н. А., доцент кафедры государственных и муниципальных финансов

E-mail: n_istomina_usue@mail.ru

Тел.: 8(343) 221-26-07

ЛИТЕРАТУРА

1. *Истомина Н. А.* Институциональные (субъектные) особенности процесса формирования (планирования) регионального бюджета / Н. А. Истомина // *Финансы и кредит*. – 2012. – № 48. – С. 36–42.

2. *Шахова Г. Я.* Долгосрочная устойчивость бюджетной системы / Г. Я. Шахова, П. Г. Крадинов, П. Л. Маненок // *Научно-исследовательский финансовый институт*. – *Финансовый журнал*. – 2012. – № 4. – С. 5–18.

3. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1986. – 797 с.

4. Формирование регионального бюджета на основе статистических показателей : учеб.-метод. пособие / О. В. Иншаков [и др.]. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 532 с.

5. *Истомина Н. А.* Стратегии и прогнозы социально-экономического развития : характеристика и специфика влияния на формирование бюджетов (региональный аспект) / Н. А. Истомина // *Современная экономика : проблемы и решения*. – 2015. – № 3 (63). – С. 100–111.

6. *Бурак П.* Научно-методическое обеспечение имплементации Федерального закона о стратегическом планировании в РФ на региональном уровне / П. Бурак // *Региональные проблемы преобразования экономики*. – 2014. – № 11. – С. 107–114.

7. *Бурак П.* Формирование системы стратегического планирования на региональном уровне : науч.-метод. обеспечение / П. Бурак // *Проблемы теории и практики управления*. – 2014. – № 11. – С. 58–64.

Ural State University of Economics

Istomina N. A., Associate Professor of State and Municipal Finance Department

E-mail: n_istomina_usue@mail.ru

Tel.: 8(343) 221-26-07