

РАСХОДЫ И РАСХОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА: ПОНЯТИЕ, СПЕЦИФИКА ПРИМЕНЕНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПЛАНИРОВАНИИ, РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ¹

Н. А. Истомина

Уральский государственный экономический университет

Поступила в редакцию 8 февраля 2015 г.

Аннотация: в статье представлены результаты исследования эволюции терминологии бюджетного планирования расходов (перехода от понятия «расходы» к понятию «расходные обязательства»), специфики применения понятийного аппарата и регионального опыта в этой сфере (на примере Свердловской области).

Ключевые слова: расходы, расходные обязательства, бюджет, планирование, регион.

Abstract: in the article results of research of evolution of terminology of budget planning of expenses (transition from the concept «expenses» to the concept «expense obligations»), specifics of application of a conceptual framework and regional experience in this sphere (on the example of Sverdlovsk region) are presented.

Key words: expenses, expense obligations, budget, planning, region.

Процесс бюджетного планирования на всех уровнях власти и управления строится на ранее утвержденных понятиях, методиках, нормах, стандартах. Поскольку в результате планирования нужно дать ответ на вопрос, каким будет ожидаемый объем финансовых возможностей бюджета и какие потребности можно будет обеспечить за счет этого объема средств, до начала формирования бюджета нужно четко представлять перечень направлений использования средств бюджета, т.е. состав расходов (расходных обязательств).

В первом законодательном документе, принятом в нашей стране в 1991 г., отсутствовало определение термина «расходы». Закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ» в отношении расходов бюджетов предусмотрел только деление на «расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития» [1, ст. 11]. Определение понятия «расходы» появилось в Бюджетном кодексе РФ в 1998 г. В соответствии

с ним под расходами понимались «денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функции государства и местного самоуправления» [2, ст. 6].

Термин «расходы» не позволял решить в ходе бюджетного планирования главную задачу – обеспечить финансовыми ресурсами установленный объем потребностей на соответствующей территории, так как в бюджетном законодательстве РФ отсутствовало требование о составлении какого-либо исчерпывающего перечня обязательств (потребностей), существующих на конкретный момент в РФ, субъекте РФ и муниципальных образованиях.

Важнейшим этапом в развитии терминологии бюджетного планирования (бюджетной системы в целом) следует считать начало реализации в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса на 2004–2006 гг.

В соответствии с Концепцией были предусмотрены следующие мероприятия.

1. Введение в практику бюджетной деятельности понятия «расходные обязательства».
2. Разделение расходных обязательств при формировании бюджета на действующие и вновь принимаемые.
3. Создание реестров расходных обязательств [3].

Указанные положения Концепции были отражены в Бюджетном кодексе в 2004 г. [4]. Важно отметить, что с появлением в российской бюджетной терминологии понятия «расходные обязатель-

¹ 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 гг.).

© Истомина Н. А., 2015

ства» Бюджетным кодексом не регламентируется состав расходов, финансируемый из бюджетов различных уровней (табл. 1).

Рассмотрим, какое влияние принятые решения оказали на процесс формирования бюджетов (бюджетное планирование), и дадим оценку региональному опыту в этой сфере (на примере Свердловской области).

Основной целью введения понятия «расходные обязательства» было формирование четкого представления о том, какие обязательства и перед какими категориями субъектов существуют в принятых на соответствующей территории законах, иных правовых актах, договорах и пр. Это было отражено в определении понятий «расходные обязательства» и «реестр расходных обязательств» (табл. 2).

Принципиальная важность введения в практику бюджетной деятельности реестров расходных обязательств заключается в том, что на основании такого реестра можно оценить финансовые затраты, которые должны быть предусмотрены в бюджете для исполнения установленных обязательств. Как отмечает А. С. Чулков, «фактически Концепция (реформирования бюджетного процесса. – Н. И.) отводила реестру расходных обязательств роль важного информационного ресурса, позволяющего объединить в себе все сведения о расходных обязательствах, подлежащих финансированию из бюджета соответствующего уровня» [5, с. 66]. Следовательно, при сравнении общего объема средств, определенных на основании реестра, можно, опираясь на прогнозы объемов доходов бюджета, делать выводы о сбалансированности,

Т а б л и ц а 1

Регламентация расходов и расходных обязательств субъектов различных уровней власти и управления в Бюджетном кодексе РФ

Уровень власти (управления)	Бюджетный кодекс РФ (до введения понятия «расходные обязательства»)	Бюджетный кодекс РФ (после введения понятия «расходные обязательства»)
Федеральный	Расходы, финансируемые исключительно из федерального бюджета	Расходные обязательства Российской Федерации
Региональный	Расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов Федерации	Расходные обязательства субъекта Российской Федерации
Местный	Расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов	Расходные обязательства муниципального образования
Расходы, совместно финансируемые из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований		–

Т а б л и ц а 2

Смысловое содержание понятий «расходные обязательства» и «реестр расходных обязательств» по Бюджетному кодексу РФ [4, ст. 6, 87]

Понятие	Смысловое содержание
Расходные обязательства	Обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета
Реестры расходных обязательств	Используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств

дефиците или профиците бюджета, а также принимать решения о введении (отмене) отдельных обязательств (введении или исключении из реестра).

Впервые в бюджетном планировании начиная с 2004 г. в документах, определяющих состав расходов бюджетов (которым, в частности, является реестр расходных обязательств), устанавливается правило регламентации «методов расчета объема ассигнований на исполнение расходного обязательства (с указанием соответствующих формул и источников используемых в расчетах исходных данных)» [6, с. 24]. Это правило, как и предложенный на федеральном уровне набор основных методов расчета плановых объемов бюджетных ассигнований, в дальнейшем получит отражение в методиках планирования бюджетных ассигнований (планирования бюджета), в том числе субъектов РФ.

Как отмечает Э. В. Баирова, «реестр расходных обязательств может играть предписанную ему роль только в том случае, если имеется четкое понимание состава правовых актов, договоров, обуславливающих расходные обязательства» [7]. Таким образом, развитие бюджетного планирования на новых терминологических и форматных основах (ведь реестр расходных обязательств – это, по сути, форма, формат представления существующих обязательств) потребовало приведения в соответствие существующих направлений расходов и действующих нормативных актов и иных документов, определяющих расходы.

С введением в бюджетное законодательство РФ понятия «расходные обязательства» и требования о ведении реестров расходных обязательств была выстроена принципиально новая логика

бюджетного планирования – в процессе формирования бюджетов необходимо рассчитать объем ресурсов, необходимых для обеспечения выполнения предусмотренных в реестре РФ, субъекта РФ, муниципального образования обязательств. Эта унифицированная логика привела к перераспределению полномочий в области бюджетного планирования расходной части бюджетов. Если раньше расчет объемов расходов бюджетов осуществляли финансовые органы, то с введением реестров расходных обязательств базовые (начальные) действия по планированию были переданы главным распорядителям средств бюджетов – субъектам, составляющим реестры по сферам, отнесенным к их компетенции. Это подтверждается практикой субъектов РФ. Так, в Свердловской области активная работа по составлению реестров расходных обязательств и их использованию в бюджетном планировании ведется с 2006 г. Реестры расходных обязательств предоставляются в Министерство финансов региона главными распорядителями средств областного бюджета; в зависимости от периода, на который в реестре проведена оценка расходных обязательств, различаются сроки представления реестров (табл. 3).

В Свердловской области задачей Министерства финансов является не планирование финансового обеспечения расходных обязательств, а проверка нормативного обоснования и оценки расходных обязательств, представленных главными распорядителями, которые должны максимально точно оценить необходимые для выполнения расходные обязательства, используя установленные стандарт-

Таблица 3

Содержание и сроки представления в Министерство финансов Свердловской области реестров расходных обязательств главных распорядителей средств областного бюджета [8]

Содержание реестра	Сроки предоставления
Прогнозная оценка расходных обязательств на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)	Сроки устанавливаются Правительством региона для составления проекта областного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)
Оценка расходных обязательств на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)	Не позднее 14 календарных дней со дня вступления в силу закона Свердловской области об областном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)
Уточненная оценка расходных обязательств на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период)	Не позднее 14 календарных дней со дня вступления в силу закона Свердловской области о внесении изменений в закон Свердловской области об областном бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период)
Оценка исполнения расходных обязательств за отчетный финансовый год	Не позднее 1 апреля текущего года

ные методы (нормативный метод, метод индексации, плановый метод [6, с. 23]).

После проверки реестры включаются в реестр расходных обязательств Свердловской области, суммарная оценка которых фактически представляет собой базу для определения планового объема расходов областного бюджета.

Отметим, что в соответствии с Бюджетным кодексом расходные обязательства субъекта РФ возникают по 5 основаниям (табл. 4).

Перераспределение полномочий по планированию расходов областного бюджета (путем оценки расходных обязательств) на очередной год (очередной год и плановый период) обусловило необходимость повышения качества плановой деятельности главных распорядителей средств областного бюджета Свердловской области. Если ранее вся нагрузка по планированию расходов лежала на Министерстве финансов региона, то с введением реестров оно получило экспертные и контрольные функции в этой области и утратило функции планирования расходов.

Становление плановой деятельности в различных отраслевых Министерствах региона и иных главных распорядителей средств заняло не один год, проходило с затруднениями, но к настоящему времени этот вид деятельности в рамках планирования областного бюджета осуществляется главными распорядителями на должном уровне.

Отметим также, что в нормативных документах Свердловской области отражено предусмотренное Концепцией реформирования бюджетного процесса 2004 г. и Бюджетным кодексом РФ положение о планировании бюджетных ассигнований отдельно – по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и вновь принимаемых обязательств. В региональных методических рекомендациях установлено, что «при составлении реестров расходному обязательству присваивается статус действующего либо принимаемого расходного обязательства» [8].

Разделение расходных обязательств на действующие и вновь принимаемые имеет важнейшее значение для бюджетного планирования и по сути определяет его «целевой минимум».

Действующие обязательства – это обязательства, предусмотренные в реестре (реестрах) на момент начала процедуры бюджетного планирования (составления проектов бюджетов) как обязательства, основанные на действующих нормативных правовых актах (за исключением приостановленных), договорах и соглашениях [3]. Следовательно, «целевой минимум» бюджетного планирования – это плановый объем финансовых ресурсов, необходимый для обеспечения действующих обязательств; минимальный объем плановых расходов бюджета должен быть равен стоимостной оценке действующих расходных обязательств.

Т а б л и ц а 4

Основания возникновения расходных обязательств субъекта РФ [4, ст. 85]

Основание 1	
Принятие законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ	При осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ
Заключение субъектом РФ (от имени субъекта РФ) договоров (соглашений)	
Основание 2	
Принятие законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ	При осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения
Заключение субъектом РФ (от имени субъекта РФ) договоров (соглашений)	
Основание 3	
Заключение субъектом РФ (от имени субъекта РФ) договоров (соглашений) казенными учреждениями субъекта РФ	
Основание 4	
Принятие законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов	
Основание 5	
Принятие законов и (или) иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ	При осуществлении органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ действующие обязательства не должны планироваться (предлагаться) к изменению, признанию утратившими силу либо к изменению с учетом увеличения объемов бюджетных ассигнований [4, ст. 174.2].

Концепцией реформирования бюджетного процесса на период 2004–2006 гг. определено, что основным принципом бюджетного планирования должно стать «гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики» [3]. Если финансовые ресурсы бюджета (плановый объем доходов с учетом сальдо источников покрытия дефицита) по объему превышают стоимостную оценку действующих обязательств, в реестр могут быть включены вновь принимаемые обязательства (это обязательства, обусловленные нормативными актами, договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году [4, ст. 174.2]).

Разделение обязательств на действующие и вновь принимаемые позволило упорядочить про-

цедуру планирования расходов бюджетов и обеспечить ее более тесную связь с плановыми объемами доходов.

В табл. 5 представлены характеристики действующих и принимаемых обязательств в их влиянии на процесс формирования (планирования) бюджетов.

Для полного отражения затрат, необходимых для обеспечения исполнения действующих обязательств, а также для процесса обоснования введения принимаемых расходных обязательств принципиально важное значение имеет оценка планового объема доходов бюджета на очередной год (очередной год и плановый период). Без соответствующих источников финансирования новые обязательства не могут быть введены; при недостаточности доходов могут возникнуть сложности с обеспечением исполнения действующих обязательств. Логика бюджетного планирования подсказывает: если в доходной части бюджета нет достаточных ресурсов для покрытия действующих обязательств, часть из них должна быть приостановлена, признана утратившими силу либо изменена в связи со снижением объемов выделяемых средств.

Управление составом и стоимостной оценкой вновь принимаемых обязательств в процессе формирования расходов бюджетов должно быть основано на грамотной оценке (обосновании) необходимости их введения; эта работа проводит-

Т а б л и ц а 5

Характеристики и специфика отражения действующих и вновь принимаемых расходных обязательств в бюджетном планировании

Критерий сравнения	Действующие обязательства	Вновь принимаемые обязательства
Статус на момент начала формирования (планирования) бюджета	Предусмотрены действующими на момент разработки бюджета документами, изменение (приостановление) которых в текущем году, очередном году и (или) плановом периоде не предполагается	Предусмотрены документами, которые предлагается принять или изменить в текущем году, очередном году и (или) плановом периоде
Обязанность включения средств на обеспечение исполнения в расходную часть бюджета	Средства на финансовое обеспечение исполнения действующих обязательств должны быть предусмотрены в бюджете в полном объеме	Средства на финансовое обеспечение предусматриваются после полного покрытия действующих обязательств при наличии доходов
Предсказуемость объемов финансовых ресурсов для обеспечения исполнения	Объемы финансовых ресурсов для обеспечения исполнения определяются на основе стоимостной оценки обязательств по уровню прошлого года	Объемы финансовых ресурсов определяются объемом имеющихся доходных источников и планируемыми затратами на обеспечение исполнения (плановой динамикой изменения)
Перспективы в ситуации снижения плановых оценок доходов бюджета на очередной год и плановый период	Должны быть обеспечены в полном объеме; обуславливают необходимость привлечения дополнительных источников покрытия дефицита	Не принимаются и не включаются в реестр при отсутствии источников покрытия вследствие снижения планируемых объемов доходов бюджета

ся заинтересованными главными распорядителями средств бюджетов по своим направлениям ответственности.

Развитие и совершенствование практики ведения реестров расходных обязательств будет способствовать повышению качества бюджетного планирования и эффективному использованию бюджетных средств в рамках достижения приоритетных целей социально-экономического развития.

Таким образом, в процессе эволюции терминологии бюджетного планирования расходов на уровне РФ и субъектов РФ достигнуты существенные результаты, которые прежде всего выражаются в том, что в практический оборот введены понятия, непосредственно влияющие на формирование расходов бюджетов, определяющие условия, ограничения и методы, используемые в ходе планирования. В результате исследования практики планирования в Свердловской области можно сделать вывод о перераспределении функций субъектов бюджетного планирования, которое выразилось в расширении компетенций главных распорядителей средств областного бюджета и трансформации функций финансового органа региона в этом вопросе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ : закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Уральский государственный экономический университет

Истомина Н. А., кандидат экономических наук, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов

E-mail: n_istomina_usue@mail.ru

3. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 20.08.2004 № 120-ФЗ, от 26.04.2007 № 63-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Чулков А. С. Роль реестра расходных обязательств при планировании регионального бюджета в условиях бюджетирования, ориентированного на результат / А. С. Чулков // Финансы и кредит. – 2012. – № 29. – С. 65–70.

6. Боровикова Е. В. Формирование реестра расходных обязательств субъектами бюджетного планирования в условиях среднесрочного бюджетирования / Е. В. Боровикова // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. – № 11. – С. 22–25.

7. Баирова Э. В. Роль реестра расходных обязательств в повышении эффективности управления расходами регионального бюджета / Э. В. Баирова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права): электронный научный журнал. – 2011. – № 1. – Режим доступа: <http://eizvestia.ru>

8. Об утверждении порядка представления реестра расходных обязательств главного распорядителя средств областного бюджета и рекомендаций по заполнению формы реестра расходных обязательств главного распорядителя средств областного бюджета : приказ Министерства финансов Свердловской области от 30 июля 2012 г. № 258. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ural State University of Economics

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

E-mail: n_istomina_usue@mail.ru