

О. В. Болтинова*

«Планирование» в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена изучению роли планирования в бюджетном процессе Российской Федерации. В работе проведен анализ новой редакции БК РФ, которой введен новый термин «планирование» как стадия бюджетного процесса, охватывающий не только составление проекта бюджета, но и его рассмотрение, и утверждение, а также сводную бюджетную роспись и кассовый план. Анализируются различные точки зрения на сущность планирования, его место в системе финансового права. В статье проводится разграничение стадий бюджетного процесса, их соотношение с планированием, рассматривается система документов бюджетного планирования в свете новой редакции БК РФ.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, стадии, сводная бюджетная роспись, кассовый план, планирование, финансы, бюджетный учет, законодатель, составление проекта бюджета, управление, подотрасль, стратегическое планирование, послание Президента, прогноз, институт, бюджетный прогноз, чтения, эффективность расходов, программа, бюджетное законодательство, проект, бюджетный контроль, бюджетная политика.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.88.3.028-034

Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2953-р¹ утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г., целью которой является повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений, прежде всего путем разработки и введения в действие новой редакции Бюджет-

ного кодекса РФ и совершенствования реализующей ее правоприменительной практики.

В настоящее время Министерством финансов Российской Федерации разработан проект новой редакции БК РФ, и в этой связи хотелось обратить внимание на новый термин, вводимый в данном документе, — «планирование».

В проекте новой редакции БК РФ (ст. 1) бюджетный процесс — это регламентируемая бюджетным законодательством деятельность по составлению и рассмотрению проектов бюджетов (планированию бюджетов), исполнению бюджетов, осуществлению бюджетного учета, составлению и рассмотрению бюджетной отчет-

¹ СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. II). Ст. 219.

© Болтинова О. В., 2018

* Болтинова Ольга Викторовна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ
o.boltinova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ности, а также деятельность по государственному (муниципальному) бюджетному контролю.

По структуре проекта новой редакции БК РФ разд. 6 «Планирование бюджета» содержит следующие главы:

— гл. 20 «Общие положения о составлении проекта бюджета»;

— гл. 21 «Общие положения о внесении проекта закона (решения) о бюджете»;

— гл. 22 «Внесение и рассмотрение федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных социальных фондов Российской Федерации и о внесении изменений в федеральные законы о бюджетах государственных социальных фондов»;

— гл. 23. «Сводная бюджетная роспись».

Таким образом, законодатель все вышеперечисленные процедуры относит к планированию бюджета.

Планирование — одна из составных частей управления, заключающаяся в разработке и практическом осуществлении планов, определяющих будущее, путей, способов и средств их достижения. Кроме того, выделяется планирование отдельных видов ресурсов, например финансовое планирование, социальное планирование.²

О. Е. Кутафин отмечал, что «подавляющее большинство исследователей исходит из того, что планирование является компонентом управления. Однако роль этого компонента в процессе управления оценивается по-разному. Если абстрагироваться от разных оттенков этих различий, не имеющих, на наш взгляд, существенного значения, то можно сказать, что планирование обычно рассматривается либо как особая функция управления, либо только как элемент более общей,

универсальной функции управления, заключающейся в выработке и принятии управленческого решения, либо, наконец, как метод управления»³. Кроме того, автор указывал, что «планирование охватывает систему мероприятий, направленных на плановое регулирование экономических и социальных процессов... К ним также относятся подготовка планово-методической документации, прогнозов, схем развития и размещения отраслей, анализ достигнутого уровня развития»⁴.

Большинство авторов рассматривают планирование как функцию управления⁵. Е. В. Кудряшова отмечает, что планирование является ключевым методом управления финансами. Кроме того, данный автор подчеркивает, «что отношения по финансовому планированию должны быть объединены в самостоятельный институт финансового права... Бюджет является основным финансовым планом страны, и в конечном счете вся работа по финансовому планированию становится основой для принятия бюджетов бюджетной системы... логично было бы отнести этот институт к подотрасли бюджетного права»⁶.

На наш взгляд, планирование предшествует стадии составления проекта бюджета, а также стадии рассмотрения и утверждения бюджета.

Следует согласиться с позицией Е. В. Кудряшовой в том, что большая работа по финансовому планированию, непосредственно не относящаяся к составлению проекта бюджета, проводится субъектами бюджетного планирования, которые закреплены в постановлении Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов»⁷. К указанным субъектам зако-

² Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М. : Инфра-М, 1998. С. 249.

³ Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства (государственно-правовой аспект). М. : Юрид. лит., 1980. С. 30.

⁴ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 22.

⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М. : Наука, 1972. С. 15 ; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М. : Норма, 2002. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. С. 177 ; Соколова Л. Е. Разработка управленческого решения. М. : Высшее образование, 2009. С. 8.

⁶ Кудряшова Е. В. Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты). М., 2011. С. 53, 59.

⁷ СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 263.

нодатель относит федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Генеральную прокуратуру РФ, Счетную палату РФ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Регулирование планирования осуществляется на основе Федерального закона от 28.08.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁸, согласно которому планирование — это деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Согласно ст. 3 данного Закона стратегическое планирование представляет собой деятельность уполномоченных органов по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного управления, обеспечения национальной безопасности РФ, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Таким образом, объектом стратегического планирования являются: 1) социально-экономическое развитие Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;

2) отрасли экономики; 3) сферы государственного управления и 4) обеспечение национальной безопасности. Цель заключается в устойчивом социально-экономическом развитии страны, регионов и муниципальных образований и обеспечении национальной безопасности.

Д. Л. Комягин отмечает, что развитое стратегическое планирование, позволяющее трансформировать стратегические решения в бюджетные показатели, а также наличие четких и непротиворечивых процедур принятия решений на всех уровнях публичной власти являются необходимыми условиями проведения бюджетной политики⁹.

Согласно ст. 9 вышеуказанного Закона участниками стратегического планирования являются: Президент РФ; Федеральное Собрание РФ; Правительство РФ; Совет Безопасности РФ; Счетная палата РФ; Центральный банк РФ; федеральные органы исполнительной власти; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, указанными в ст. 2 данного Федерального закона.

На федеральном уровне разрабатываются документы стратегического планирования, в том числе документы, на которых в соответствии с п. 2 ст. 172 БК РФ основано составление проектов бюджетов:

- в рамках целеполагания — ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- государственные программы РФ¹⁰.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁹ Комягин Д. Л. Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. 2012. № 9. С. 11—17.

¹⁰ См.: Шарандина Н. Л. Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования // Финансовое право. 2015. № 1. С. 7—14.

Таким образом, к документам стратегического планирования, в частности, относятся ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, а также Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается каждые шесть лет на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, совместно с другими участниками стратегического планирования.

Согласно ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» прогноз социально-экономического развития Российской Федерации — это документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о внешних и внутренних условиях, направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный или долгосрочный период. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается как на долгосрочный период, так и на среднесрочный период. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на средне-

срочный период разрабатывается ежегодно федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, на основе анализа внешних и внутренних условий социально-экономического развития Российской Федерации с учетом основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, а также на основе данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и другими участниками стратегического планирования.

Следует обратить внимание, что в определении бюджетного процесса в проекте новой редакции БК РФ составление и рассмотрение проектов бюджетов (планирование бюджетов) рассматриваются как единая стадия бюджетного процесса, что представляется неверным.

Кроме того, законодатель не упоминает о процедуре утверждения проекта бюджета, которая тесным образом связана с рассмотрением проекта бюджета и рассматривается как единая стадия бюджетного процесса.

Бюджетный процесс включает в себя целый ряд последовательных стадий. Обычно под стадией в теории права понимается совокупность процессуальных действий, связанных ближайшей целью¹¹.

В гражданском процессуальном праве процесс определяется как поступательное движение, состоящее из ряда стадий. Стадия процесса — его определенная часть, объединенная совокупностью процессуальных действий, направленных на достижение самостоятельной (окончательной) цели. Каждая стадия характеризуется стоящей перед ней задачей. Главное для определения самостоятельной стадии процесса — ее завершенность¹².

Стадией в бюджетном процессе, по мнению М. И. Пискотина, является обособленный, самостоятельный и законченный этап деятельности государственных органов, в результате прохож-

¹¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : курс лекций. Саратов, 1995. С. 331.

¹² Шакарян М. С. Гражданское процессуальное право России. М., 1998. С. 25—26.

дения которого бюджет переходит из одного качественного состояния в другое.

Современные представители науки финансового права считают, что стадии бюджетного процесса представляют собой «урегулированную нормами бюджетного права, выстроенную в определенной логической последовательности, взаимосвязанную и взаимоувязанную систему составляющих указанный процесс элементов, каждый из которых, являясь подсистемой более низкого порядка, представлен в виде определенной последовательности совокупности действий (деятельности) участников бюджетного процесса»¹³.

Следует заметить, что каждая из существующих стадий бюджетного процесса отличается следующими признаками:

- 1) в основе каждой из стадий бюджетного процесса лежит своя задача. Так, например, задачей стадии составления проекта бюджета является своевременное составление проекта бюджета на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств;
- 2) для каждой стадии бюджетного процесса характерен определенный состав субъектов, причем разграничиваются их полномочия в зависимости от стадии бюджетного процесса;

3) каждая из стадий бюджетного процесса ограничивается определенными сроками;

4) каждая из стадий бюджетного процесса завершается определенным действием или принятием соответствующего правового акта. Так, например, стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета завершается принятием закона о бюджете на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, на муниципальном уровне — муниципальных правовых актов муниципальных образований.

Таким образом, планирование бюджета на современном этапе развития бюджетного законодательства можно рассматривать как самостоятельную стадию бюджетного процесса, которая отличается стоящей перед ней задачей, определенным составом участников, сроками и завершается определенным действием, т.е. разработкой прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

На современном этапе развития бюджетного законодательства назрела необходимость подготовки новой редакции БК РФ, который занимает главное место в системе бюджетного законодательства РФ, выполняет роль основного бюджетного закона и должен отвечать правовым основам бюджетного процесса Российской Федерации в условиях среднесрочного бюджетного планирования и бюджетирования, ориентированного на результат.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Комягин Д. Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // *Финансовое право*. — 2012. — № 9. — С. 11—17.
2. *Кудряшова Е. В.* Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты). — М., 2011.
3. *Кутафин О. Е.* Плановая деятельность Советского государства (государственно-правовой аспект). — М. : Юрид. лит., 1980.
4. *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : курс лекций. — Саратов, 1995.
5. *Парыгина В. А., Браун К., Стиглиц Дж. Э., Тедеев А. А., Мельников С. И.* Бюджетная система России : учебник. — 3-е изд., испр. и доп. — М. : Эксмо, 2006.

¹³ См.: *Парыгина В. А., Браун К., Стиглиц Дж. Э., Тедеев А. А., Мельников С. И.* Бюджетная система России : учебник. 3-е изд., испр. и доп. М. : Эксмо, 2006. С. 613.

6. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. — 2-е изд., испр. — М. : Инфра-М, 1998.
7. Соколова Л. Е. Разработка управленческого решения. — М. : Высшее образование, 2009.
8. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. — М. : Норма, 2002. — Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты.
9. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. — М. : Наука, 1972.
10. Шакарян М. С. Гражданское процессуальное право России. — М., 1998.
11. Шарандина Н. Л. Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования // Финансовое право. — 2015. — № 1. — С. 7—14.

Материал поступил в редакцию 12 января 2018 г.

"PLANNING" IN THE DRAFT BUDGET CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

BOLTINOVA Olga Viktorovna — Doctor of Law, Professor of the Department of Financial Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation
o.boltinova@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The paper is devoted to the study of the role of planning in the budgetary process of the Russian Federation. The paper contains the analysis of the new Budget Code of the RF (the BC) that introduces a new term "planning" covering not only the budget drafting, but its revision, approval, consolidated budget breakdown and the cash budget. The paper analyzes different standpoints concerning the essence of planning and its place in the system of financial law. The paper differentiates the stages of the budget process, their interrelation with planning, considers the system of budget planning documents in the context of the new Budget Code of the Russian Federation.*

Keywords: *budget, budget process, stages, consolidated budget breakdown, cash budget, planning, finance, budget accounting, law maker, budget drafting, management, sub-sector, strategic planning, Presidential Address, projection, institute, budget projection, readings, cost effectiveness, program, budget legislation, project, budget control, fiscal policy.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Komyagin D. L. Byudzhet kak e'lement strategicheskogo planirovaniya // Finansovoe pravo. — 2012. — № 9. — С. 11—17.
2. Kudryashova E. V. Princip planovosti finansovoj deyatel'nosti gosudarstva (pravovye aspekty). — М., 2011.
3. Kutafin O. E. Planovaya deyatel'nost' Sovetskogo gosudarstva (gosudarstvenno-pravovoj aspekt). — М. : Yuridicheskaya literatura, 1980.
4. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. Teoriya gosudarstva i prava : kurs lekcij. — Saratov, 1995.
5. Parygina V. A., Braun K., Stiglic Dzh. E', Tedeev A. A., Mel'nikov S. I. Byudzhetnaya sistema Rossii : uchebnik. — 3-e izd., ispr. i dop. — М. : E'ksmo, 2006.
6. Rajzberg B. A., Lozovskij L. Sh., Starodubceva E. B. Sovremennyy e'konomicheskij slovar'. — 2-e izd., ispr. — М. : Infra-M, 1998.
7. Sokolova L. E. Razrabotka upravlencheskogo resheniya. — М. : Vyssee obrazovanie, 2009.

8. *Starilov Yu. N.* Kurs obshhego administrativnogo prava : v 3 t. — M. : Norma, 2002. — T. 1 : Istoriya. Nauka. Predmet. Normy. Sub'ekty.
9. *Tixomirov Yu. A.* Upravlencheskoe reshenie. — M. : Nauka, 1972.
10. *Shakaryan M. S.* Grazhdanskoe processual'noe pravo Rossii. — M., 1998.
11. *Sharandina N. L.* Strategicheskoe planirovanie kak e'tap byudzhethnogo reformirovaniya // Finansovoe pravo. — 2015. — № 1. — S. 7—14.