

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕДУР РАЗРАБОТКИ,
УТВЕРЖДЕНИЯ, ИСПОЛНЕНИЯ И КОНТРОЛЯ
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА
И ПРОБЛЕМЫ СТАТУСА ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ**

А. Золотарева

I. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ	3
I.1. Общая характеристика бюджетного законодательства на момент разработки Бюджетного кодекса и альтернативные подходы к его построению	3
I.2. Стадия составления проекта федерального бюджета	7
I.3. Стадия рассмотрения и утверждения бюджета.....	17
I.4. Стадия исполнения бюджета.....	23
I.5. Бюджетный контроль.....	36
II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО РАЗЛИЧНЫЕ СТАДИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА.....	40
II.1. СТАДИЯ СОСТАВЛЕНИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА	40
1) Процедура составления проектов бюджетов	40
2) Структура бюджетной классификации	46
3) Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов	51
II.2. СТАДИЯ РАССМОТРЕНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ БЮДЖЕТА	52
1) Процедура парламентского рассмотрения бюджета	52
2) Роль Совета Федерации в бюджетном процессе	53
3) Процесс санкционирования расходов бюджетов	57
4) Сбалансированность бюджетов	61
5) Проблема стабильности утвержденных проектов бюджетов и бюджетного законодательства	76
6) Ограничения права законодательной инициативы депутатов в бюджетном процессе	82
II.3. СТАДИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА	83
1) Взаимодействие Центрального банка и Федерального казначейства в процессе исполнения бюджета	83
2) Проблема ведения счетов бюджетов в коммерческих банках.....	90
3) Соотношение компетенции Министерства финансов и Федерального казначейства	91
4) Классификация бюджетополучателей	98
5) Порядок учета и расходования средств, получаемых бюджетными учреждениями от оказания платных услуг	100
6) Проблема унификации правового статуса государственных учреждений	104
7) Критерии оценки расходов бюджетных учреждений.....	104
8) Порядок осуществления государственных закупок	106
9) Процедуры санкционирования расходов федерального бюджета	109
10) Последствия недофинансирования бюджетополучателей	111
II.4. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ	113
1) Контроль за обоснованностью расходов в рамках органов исполнительной власти	113
2) Полномочия Счетной палаты	116
3) Проблемы ответственности за бюджетные правонарушения.....	118
II.5. СОЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ	125
1) Общая характеристика социальных внебюджетных фондов.....	125
2) Пенсионный фонд Российской Федерации	131
3) Государственный фонд занятости населения	134
4) Фонд социального страхования	138
5) Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования	143
III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	147

I. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

1.1. Общая характеристика бюджетного законодательства на момент разработки Бюджетного кодекса и альтернативные подходы к его построению

До разработки Бюджетного кодекса в Российской Федерации не существовало кодифицированного акта, регулирующего бюджетные правоотношения, а принятые в 1991 году Закон РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” и в 1993 году Закон “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органами государственной и исполнительной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления” значительно устарели и не соответствовали действующей Конституции и потребностям российского государства на современном этапе. Показательно, например, что в действовавшем вплоть до принятия Бюджетного кодекса Законе “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” упоминается СССР, федеральный бюджет именуется “республиканским бюджетом РСФСР”, а в качестве органа, уполномоченного утверждать “республиканский бюджет РСФСР” называется Верховный Совет РСФСР. Кроме того, эти законы определяли лишь самые общие черты бюджетных отношений и бюджетного процесса в Российской Федерации, многие их нормы были не предназначены для непосредственного применения и нуждались в толковании и конкретизации на уровне подзаконных актов. Чтобы составить представление о том, сколь недостаточным было правовое регулирование бюджетной системы РФ, достаточно сказать, что упомянутые два базовых законодательных акта 1991 и 1993 года вместе занимали лишь около 30 печатных страниц.

Вследствие явной неадекватности упомянутых нормативных актов Конституции начиная с 1995 года процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета регулировался разовыми законами “О порядке внесения,

рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете”, принимаемыми отдельно на каждый финансовый год. И хотя эти нормативные акты носили временный характер и регламентировали лишь парламентскую стадию бюджетного процесса, необходимо отметить, что ежегодная корректировка соответствующих бюджетных процедур с учетом выявившихся на практике недостатков позволила постепенно оптимизировать их правовое регулирование.

Кроме указанных законов с более или менее широким предметом регулирования существовал ряд законов по частным вопросам бюджетного права. Среди них следует упомянуть: Закон РФ от 13.11.92 "О государственном внутреннем долге Российской Федерации”, Закон от 11.01.1995 г. №4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации”, Закон от 15.08.1996 г. №115-ФЗ “О бюджетной классификации”, Закон от 25.09.97 N 126-ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”. Перечисленные законы неравноценны по своему качеству, но взятые в совокупности, они отличаются несовершенством понятийного аппарата и взаимной противоречивостью, что обусловлено слабостью базовых законов по бюджетным вопросам.

Помимо федерального законодательства на момент разработки Бюджетного кодекса существовал большой массив законодательных актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующих бюджетное устройство и бюджетный процесс на соответствующих территориях. Эти законодательные акты имели различную форму (общий или специфический характер), разную степень охвата бюджетных правоотношений, но, как правило, воспроизводили недостатки, присущие федеральному законодательству в этой области.

В целом, правовое регулирование бюджетного процесса было неравномерным: одни его стадии были разработаны лучше, другие - неизмеримо хуже. Так, в бюджетном законодательстве практически полностью отсутствовали нормы, регламентирующие процесс исполнения бюджетов, контроля за исполнением бюджетов, ответственность за нарушение бюджетных обязательств. На законодательном уровне даже не была закреплена

казначейская система исполнения бюджетов: Федеральное казначейство действовало на базе президентского указа № 1556 от 08.12.1992 г., при этом даже не была отменена норма ст.15 Закона “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса”, устанавливающая банковскую систему исполнения бюджета.

В отсутствие постоянно действующего акта, определяющего принципы взаимоотношений субъектов бюджетной системы РФ, они ежегодно менялись, что дезориентировало органы власти субъектов Российской Федерации при выработке собственной бюджетной стратегии.

В силу указанных недостатков, действующее бюджетное законодательство не содействовало решению своей главной задачи - обеспечению сбалансированности бюджетов всех уровней, целевому и наиболее эффективному использованию государственных финансовых ресурсов, было практически бессильно в борьбе со злоупотреблениями бюджетополучателей и прочими бюджетными правонарушениями.

Первоначально при обсуждении концепции проекта Бюджетного кодекса существовало несколько подходов к его построению.

Первый вариант предполагал построение Бюджетного кодекса путем инкорпорации в единый документ уже действующих федеральных законов, регулирующих определенные бюджетные правоотношения.

Второй вариант предполагал принятие документа, регулирующего лишь общие принципы бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации, и последующую разработку федеральных законов, регулирующих отдельные бюджетные правоотношения, в том числе и межбюджетные.

Третий вариант предполагал создание нового по существу кодифицированного законодательного акта, подробно регламентирующего не только общие принципы, но и все основные институты бюджетного законодательства, а именно: правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды

ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Учитывая несовершенство действовавшего на момент разработки Бюджетного кодекса законодательства, простая его инкорпорация в единый нормативный акт не обеспечила бы существенного прогресса в бюджетном регулировании. Поэтому первый из перечисленных способов разработки Бюджетного кодекса был отвергнут.

Второй вариант - принятие нового законодательного акта общего характера с постепенной доработкой на его основе законов, регулирующих более частные аспекты бюджетных правоотношений, - имел свои плюсы. Это позволило бы отработать экспериментальным путем наиболее эффективные механизмы правового регулирования соответствующих правоотношений, отсрочив их окончательное закрепление в едином нормативном акте. Внесение же поправок в кодифицированный нормативный акт значительно затруднено высокой степенью взаимозависимости между его нормами, при которой изменение одной из них сопряжено с необходимостью пересмотра других, с ней сопряженных. В пользу такого решения проблемы говорил и опыт принятия временных законов о порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета. Однако при таком способе правового регулирования с изменением сиюминутного соотношения политических сил меняется и законодательная политика, а потому целостную и непротиворечивую систему бюджетного законодательства построить достаточно трудно.

Учитывая перечисленные выше обстоятельства, был избран третий вариант построения Бюджетного кодекса. В результате кодекс представляет собой весьма объемный нормативный акт, состоящий из 5 частей, 28 глав и 307 статей. В нем нашли отражение практически все стороны бюджетных правоотношений, в частности: структура бюджетной системы, все стадии бюджетного процесса, вопросы ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Кроме того, к числу несомненных достоинств Бюджетного кодекса следует отнести то, что подавляющее большинство его норм являются нормами прямого действия и не требуют конкретизации в подзаконных актах.

Помимо упомянутой детальности правового регулирования важной новацией Бюджетного кодекса является то, что большинство его норм распространяются не только на отношения, возникающие в процессе подготовки, утверждения, исполнения и осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, но также и на соответствующие отношения, возникающие на субфедеральных уровнях бюджетной системы.

1.2. Стадия составления проекта федерального бюджета

Вплоть до принятия Бюджетного кодекса законодательная регламентация процесса составления государственного бюджета сводилась почти исключительно к установлению перечня материалов, подлежащих внесению Правительством в Государственную Думу одновременно с проектом бюджета, сама же процедура разработки проекта бюджета определялась скорее сложившимися традициями, чем писанным правом.

Тем не менее, перечень документов, вносимых Правительством в Государственную Думу одновременно с проектом бюджета, с каждым годом расширялся, что, в целом, приводило к большему соответствию показателей бюджета, фиксируемых в дальнейшем на законодательном уровне, прогнозу социально-экономического развития, а, соответственно, и к увеличению их объективности. Кроме того, расширение списка за счет документов, отражающих дальнейшее распределение средств федерального бюджета, повышало ответственность Правительства при исполнении расходной части, а также позволяло упорядочить процесс планирования бюджетных обязательств. Так, в соответствии со ст. 20 Закона 1991 года проект бюджета должен был сопровождаться прогнозом социально-экономического развития на предстоящий год, сводным финансовым балансом по территории России, основными направлениями бюджетной политики, сведениями о государственных доходах на территории РФ и оценкой исполнения бюджетов предшествующего и текущего финансовых годов. А согласно Федеральному закону "О порядке внесения, рассмотрения и принятия федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год" и о порядке внесения изменений и

дополнений в федеральный бюджет” от 21 июля 1997 года N 111-ФЗ проект бюджета на 1998 года должны сопровождать следующие материалы:

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 1998 год;

- основные направления бюджетной и налоговой политики на 1998 год;

- оценка соответствия прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 1998 год и основных направлений бюджетной и налоговой политики на 1998 год фактическим показателям (по данным за первое полугодие 1997 года);

- данные о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1997 год" с пояснениями причин и прогнозом социально-экономических последствий всех указанных изменений и дополнений;

- прогноз Сводного финансового баланса по территории Российской Федерации на 1998 год;

- прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации на 1998 год;

- предложения об основных принципах взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в 1998 году и соответствующими расчетами и протоколами согласований (разногласий) с субъектами Российской Федерации;

- проекты федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 1998 год;

- проект федеральной адресной инвестиционной программы на 1998 год;

- проект программы приватизации государственных предприятий на 1998 год;

- расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета на 1998 год;

- перечень международных договоров Российской Федерации, содержащих ее финансовые обязательства на 1998 год, в том числе нератифицированных международных договоров Российской Федерации о

государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах, с указанием размеров финансовых обязательств Российской Федерации по каждому из них;

- проект программы государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставляемых Российской Федерацией государственных кредитов на 1998 год и проект структуры внешнего долга Российской Федерации в 1998 году по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам;

- проект структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации и проект программы внутренних заимствований, предусмотренных в 1998 году для финансирования дефицита федерального бюджета;

- проекты программ предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на 1998 год и отчет о предоставлении гарантий Правительства Российской Федерации за истекший период 1997 года;

- основные принципы формирования и расходования средств Бюджета развития Российской Федерации и соответствующие расчеты;

- информация о приостановке действия указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также законопроекты о признании утратившими силу федеральных законов или о приостановке действия федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, не предусмотренных проектом Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год";

- проекты федеральных законов: о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах; о бюджетах государственных внебюджетных фондов, не консолидированных в федеральном бюджете; о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации"; о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на 1998 год; о повышении минимального размера пенсии и о повышении минимального размера оплаты труда, а также предложения о порядке и сроках индексации заработной платы работников бюджетной сферы, порядке индексации и перерасчета государственных пенсий;

- оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета за 1997 год и консолидированного бюджета Российской Федерации за 1996 год;

- проекты программ предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на 1998 год и отчет о предоставлении гарантий Правительства Российской Федерации за истекший период 1997 года;

- поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на 1998 год;

- предложения по расходам на содержание Вооруженных Сил с указанием их штатной численности на начало и конец 1998 года;

- итоги исполнения федерального бюджета за девять месяцев 1997 года.

Документы, представляемые в Госдуму одновременно с проектом бюджета, можно разделить на две крупные категории. Одни из них - такие как прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, сводного финансового баланса по территории Российской Федерации; оценка соответствия прогноза социально-экономического развития на предыдущий год фактическим показателям - необходимы для оценки реальности представленного Правительством проекта бюджета. Другие - такие как проекты федеральных целевых программ и программ развития регионов, федеральной адресной инвестиционной программы; расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета - необходимы для оценки целесообразности предполагаемых расходов и сопоставления их с точки зрения социально-экономической значимости.

Из всех показателей, фиксируемых в прогнозе социально-экономического развития, центральная роль принадлежит прогнозу уровня инфляции и ВВП, так как по этим показателям можно составить представление об предполагаемом уровне доходных поступлений в федеральный бюджет. В бюджетной практике последних лет имели место значительные отклонения прогнозного уровня инфляции от реального.

Так, стремление Правительства избежать гиперинфляции в ходе либерализации цен и ликвидации денежного навеса потребовало проведения жесткой бюджетной и кредитно-денежной политики. Первоначальный проект бюджета на первый квартал 1992 года (в связи с высокими темпами инфляции

было принято решение о принятии бюджета лишь на первый квартал года) был достаточно сбалансированным за счет резкого сокращения расходов (в первую очередь, на народное хозяйство и оборону) и весьма высокой доли доходов государства в ВВП. Как оказалось, проект явно недооценивал трудности, связанных с внедрением налога на добавленную стоимость. Его поступления в первые месяцы характеризовались крайне низкими значениями, и лишь во второй половине 1992 года он занял ведущее место в российской налоговой системе.

В уточненном Верховным Советом России варианте бюджета на первый квартал 1992 года уже учитывался значительно более высокий скачок цен после их либерализации, чем это предполагалось в первой версии бюджета. Соответственно, были увеличены номинальные оценки доходов и расходов бюджета. Был предусмотрен дефицит республиканского бюджета в размере 5,8% прогнозного ВВП России. Скорректированный план обусловил примерно полутора кратное сокращение расходов в реальном выражении (с 45% ВВП в 1991 году до 31% ВВП по уточненному проекту бюджета первого квартала).

На практике дефицит республиканского бюджета за январь - март составил около 2% ВВП¹. В апреле и мае 1992 года продолжалась ориентация на жесткую бюджетную политику. В апреле дефицит республиканского бюджета составил 2,0% ВВП, в мае - 3,6% ВВП). Дефицит бюджета финансировался за счет кредитов Центрального Банка².

Таким образом, несмотря на то, что ВВП первого квартала оказался на 20% выше, чем ожидалось при уточнении бюджета, фактические доходы и финансирование дефицита бюджета за счет кредитов Центрального банка (2% ВВП) позволили исполнить расходную часть бюджета лишь на 74%. В результате расходы консолидированного бюджета России (без внебюджетных фондов) сократились в первом квартале 1992 года по сравнению с

¹ Фактически доходы консолидированного бюджета составили за три месяца 1992 года 19,1% ВВП, а расходы - 19,5% ВВП. При этом в условиях серьезного недопоступления доходов по сравнению с запланированными расходная часть бюджета исполнялась в меру поступления доходов. В результате этого расходы на народное хозяйство были профинансированы на 75% плана (в т.ч. капитальные вложения - на 58%), на социальные мероприятия - на 62%, на содержание органов государственной власти и управления - на 74%.

² В первом квартале 1992 года при росте объема кредитов ЦБ на 70% кредиты правительству составили около 30% этого прироста, кредиты коммерческим банкам - 60%, кредиты государствам рублевой зоны - 10%.

реконструированными расходами Советского Союза в 1991 году более чем в 2 раза. Такое положение было достигнуто, в первую очередь, за счет более высокого фактического роста цен после их либерализации, чем это предусматривалось в бюджетных проектировках³.

В 1995 году заниженные темпы роста цен и объем ВВП, учтенные в расчетах Министерства финансов, позволили избежать положения с утверждением в бюджете нереальных номинальных объемов доходов и расходов. При темпах инфляции в полтора раза более высоких, чем заложено в расчетах к бюджету (2,31 - фактически и 1,3 - согласно расчетам Минэкономики РФ, использованным при подготовке проекта бюджета), номинальные объемы доходов бюджета, на практике значительно более высокие (как в реальном исчислении, так и выраженные в долях ВВП), позволили профинансировать утвержденные в бюджете номинальные объемы расходов без увеличения объема дефицита. Доходы федерального бюджета в 1995 году по сравнению с доходами, планируемыми в законе, были больше в 1,3 раза. Инфляция же, как отмечалось, была в 1,44 раза выше, чем заложено в бюджетных расчетах. Достигнутое перевыполнение плана по доходам позволило профинансировать расходы в размере большем, чем было первоначально запланировано, но только на 115%. Причина меньшего по сравнению с приростом доходов перевыполнения плана по расходам состоит в сокращении размера дефицита на 0,8% ВВП, т.е. на 17% от запланированного.

Как показывает опыт многих стран⁴, отсутствие автоматического индексирования бюджетных расходов по индексу цен является чрезвычайно существенным фактором, противодействующим гиперинфляции. В первоначальном проекте бюджета, который впоследствии выступал в качестве точки отсчета, предполагался примерно двукратный скачок цен. Когда на практике он оказался значительно выше, законодательная власть, хотя и скорректировала параметры бюджета, не смогла правильно экстраполировать тенденции роста цен, в результате чего плановый ВВП оказался существенно

³ В январе 1992 года после либерализации цен их скачок по сравнению с декабрем 1991 года составил по потребительским ценам 3,5 раза, по оптовым - 4,8 раза. Последующие месяцы, вплоть до конца лета 1992 года характеризовались снижением темпов роста цен до примерно 10% в месяц по розничным ценам и 12-15% по оптовым.

⁴ Dornbusch, Edwards, 1991

меньше фактического, что и обеспечило требуемое снижение государственных расходов. Если бы в 1992 году Парламент законодательно утвердил порядок индексации бюджетных расходов (о чем велись дискуссии), это могло бы серьезно увеличить риск возникновения гиперинфляции.

Противоположный эффект наблюдался в 1994 году. Важнейшей ошибочной предпосылкой бюджета 1994 года был прогноз инфляции и ВВП, как реального (недооценка снижения объема), так и номинального - в бюджетные расчеты был заложен объем ВВП равный 745 трлн. руб., что, как оказалось, существенно выше фактически реализовавшихся цифр.

Разработчики прогноза (Министерство экономики РФ, Министерство финансов РФ) не учли последствий достаточно резкого ужесточения финансовой политики в конце 1993 года. Между тем, если в целом за 1993 год денежный агрегат M_2 увеличивался темпами 14,8% в месяц, то за последние четыре месяца его рост составил около 10% в месяц. Первые три месяца 1994 года M_2 рос на 6,8% в месяц. Таким образом, вследствие ужесточения бюджетной и денежной политики в конце 1993 - начале 1994 года темпы инфляции к весне - лету 1994 года достигли наименьших за годы реформ значений: 7% - май, 6% - июнь, 5% - июль, 5% - август.

В результате динамика номинального валового внутреннего продукта стала отставать от прогнозной. Соответственно номинальные объемы доходов бюджета стали в ускоряющемся темпе отставать от зафиксированных в законе о бюджете номинальных объемов расходов. Таким образом, нарастание неисполненных бюджетных обязательств в 1994 году вызвано в отличие от 1993 года не только завышенной долей расходов в ВВП (что, разумеется, также имело большое значение), но и их завышенными номинальными объемами.

В таблице ниже сопоставлены плановые и фактические показатели федерального бюджета за 1994-1997 годы.

Показатели проектов бюджетов и фактического исполнения за 1994-1997 годы.								
	1994		1995		1996		1997	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Доходы и дотации (млрд. руб.)	124477	78613,4	144198,7	226876,8	347200,8	279025,6	434365,1	322834,2
в % ВВП	16,7	12,5	15,6	13,7	16,5	12,4	15,9	12,1
Расходы и ссуды за вычетом погашенных (млрд.руб.)	194495,3	146419,7	216274,8	304529,4	435750,0	442141,6	557894,4	485620,6
в % ВВП	26,1	23,2	23,4	18,4	20,8	19,6	20,5	18,2
Дефицит (млрд.руб.)	70018,3	67806,3	72076,1	77652,6	88549,2	163116,0	123529,3	162786,4
в % ВВП	9,4	10,8	7,8	4,7	4,2	7,2	4,5	6,1
Инфляция		315	130	231	113	122	113	111
ВВП (трлн. руб.)	745	630	925	1659,2	2100	2256	2727	2675

Источник: Минфин, ИЭПП.

Выше приведенные примеры зависимости результатов исполнения бюджета от технических просчетов и манипуляций Правительства, допущенных в ходе его составления, свидетельствуют о том, что существование монополии исполнительной власти на подготовку социально-экономических прогнозов существенно ущемляет роль парламента в бюджетном процессе. В этой связи интересно отметить, что в США, например, помимо экономических прогнозов Office of Management and Budget (OMB) - органа исполнительной власти - Конгресс в бюджетном процессе использует экономические оценки Бюджетного управления Конгресса (CBO) и Объединенного комитета Конгресса по налогообложению (JST)⁵. Хотя прогнозы OMB, включающие прогноз уровня инфляции, номинального и реального экономического роста, краткосрочных и долгосрочных ставок банковского процента, оценку уровня

⁵ Stanley O. Collender, The Guide to the Federal Budget: Fiscal 1998, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 1997.

безработицы, более важны, так как согласно Budget Enforcement Act 1990 г. именно по ним оценивается необходимость в применении секвестра.

В Бюджетном кодексе закреплён примерно такой же перечень документов, представляемых в Думу вместе с проектом бюджета. Кроме того, в Кодексе появилась специальная глава, посвящённая процедуре составления проектов бюджетов (глава 20). Составление проектов бюджетов всех уровней традиционно отнесено к исключительной компетенции органов исполнительной власти соответствующего уровня. Согласно статье 184 БК составление проекта федерального бюджета начинается не позднее чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года и осуществляется в соответствии с бюджетной политикой, определённой в Бюджетном послании Президента Российской Федерации. Уполномоченный орган исполнительной власти, которым традиционно является Министерство экономики, организует разработку прогноза социально-экономического развития на очередной финансовый год. Разработкой проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу и проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год занимается Министерство финансов.

На первом этапе работы над бюджетом Министерство финансов осуществляет разработку основных характеристик федерального бюджета и распределение расходов федерального бюджета в соответствии с функциональной классификацией. Одновременно Правительством Российской Федерации рассматриваются предложения об увеличении (сохранении) минимального размера оплаты труда и минимального размера государственных пенсий, о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу.

После принятия Правительством основных характеристик и распределения расходов федерального бюджета в соответствии с функциональной классификацией Министерство финансов направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета.

Одновременно до субъектов Российской Федерации доводятся уведомления о методике формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год.

На втором этапе формирования федерального бюджета происходит распределение федеральными органами исполнительной власти предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов и по получателям бюджетных средств, а также разработка указанными органами предложений о проведении структурных и организационных преобразований в отраслях экономики и социальной сфере, об отмене или приостановлении действия нормативных правовых актов, исполнение которых влечет расходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными источниками финансирования в очередном финансовом году. Одновременно формируется перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию в очередном финансовом году.

Несогласованные вопросы по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу подлежат рассмотрению межведомственной правительственной комиссией, возглавляемой министром финансов.

С 15 июля по 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году, Правительство рассматривает прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год, проект перспективного финансового плана, другие документы и материалы, характеризующие бюджетно-финансовую политику в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу, представленные Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономики Российской Федерации, другими федеральными органами исполнительной власти, и утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу.

Таким образом, впервые российское законодательство регламентирует процедуру составления федерального бюджета. Тем не менее, содержащаяся в Кодексе регламентация этой стадии бюджетного процесса представляется явно недостаточной. (Наши предложения по совершенствованию соответствующих норм БК даны в аналитической части настоящего доклада.)

1.3. Стадия рассмотрения и утверждения бюджета

До 1995 года единственным законом, регламентирующим порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, был Закон “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации” 1991 года. В соответствии со своим названием этот закон определял лишь самые общие принципы бюджетного процесса, а его текст занимал всего 10 страниц.

Закон декларировал принцип сбалансированности бюджета (статья 13), но не устанавливал реальных гарантий его соблюдения в бюджетном процессе. Например, ч.1 ст.16 гласила, что “принимаемые Советами народных депутатов решения, предусматривающие выделение ресурсов, должны содержать источники покрытия вновь образовавшихся расходов за счет изыскания новых доходных источников, перераспределения расходов”. Однако Закон не запрещал указывать в качестве таких “новых доходных источников” откровенно инфляционные, и на практике таковыми источниками обычно назывались кредиты Центрального банка Правительству, или мифические “дополнительные доходные поступления”. Возможность перераспределения расходов в целях финансирования новых бюджетных расходов породила вал законодательных инициатив о пересмотре утвержденного бюджета. Негативное воздействие указанных недостатков Закона на состояние бюджета усиливалось за счет того, что многие нормативные акты, влекущие увеличение бюджетных расходов, принимались без ведома Правительства, а иногда даже без предварительной экспертизы в бюджетном комитете Верховного Совета. Конституция 1978 года на этот счет гласила: “Законы... принимаются, **как правило**, после предварительного обсуждения проектов соответствующими постоянными комиссиями палат или комитетами ВС РФ” (ч.1 ст.117). Регламент Верховного

Совета позволял рассматривать и принимать поправки, предлагаемые депутатами в устной форме, без всякого предварительного анализа. Общепринятое в мировой практике правило о том, что законопроекты финансового характера принимаются парламентом к рассмотрению только при наличии заключения Правительства, впервые появилось в российском законодательстве в 1993 году (ч.3 ст.104 Конституции).

Вплоть до 1995 года бюджет принимался в соответствии с процедурой, изложенной в статьях 20-22 Закона “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации”. Эта процедура страдала целым рядом недостатков. Во-первых, отсутствовало четкое разграничение задач, ставящихся при рассмотрении закона о бюджете в разных чтениях. Законопроект о бюджете уже при первом внесении в парламент подлежал постатейному рассмотрению. Постатейное рассмотрение бюджета в первом чтении влекло непроизводительные затраты времени, так как постатейное распределение расходов бюджета в процессе его дальнейшего рассмотрения неоднократно менялось. Вне зависимости от результатов первоначального рассмотрения законопроекта о бюджете он возвращался на доработку в Правительство. Причем доработка осуществлялась без участия представителей парламента, что снижало вероятность того, что уточненный проект будет одобрен в правительственной редакции.

При внесении доработанного проекта в Верховный Совет заново утверждались общий объем расходной части и верхний предел дефицита, затем шло постатейное рассмотрение. В случае неутверждения любой конкретной расходной статьи осуществлялся пересмотр всей расходной части. Отсутствие ограничений права отдельных депутатов на внесение поправок к проекту бюджета делало процедуру рассмотрения бюджета практически бесконечной. Любой депутат, который был недоволен ассигнованиями по отдельной статье, мог нарушить достигнутый в процессе согласований компромисс и спровоцировать пересмотр всей расходной части. Неудивительно, что бюджеты на текущий год вплоть до 1995 года обычно утверждались в середине года⁶.

⁶ Например, Закон о федеральном бюджете на 1993 год был принят 14.05.1993 г., Закон о федеральном бюджете на 1994 год - 01.07.1994 г.

Но главным изъяном бюджетной процедуры по этому Закону было фактически полное отстранение Правительства от участия в рассмотрении бюджета. Позиция Правительства не учитывалась даже при определении основных характеристик бюджета - так как при рассмотрении законопроекта о бюджете после доработки основные его характеристики (включая общий объем расходной части и верхний предел дефицита) могли быть изменены парламентом в одностороннем порядке. Тем более не учитывалось (и даже не запрашивалось!) мнение Правительства при вотировании постатейных поправок. Таким образом, после рассмотрения бюджета в парламенте исполнительная власть получала его в неузнаваемом виде и при этом не обладала правом вето.

После принятия новой российской Конституции 1993 года начался процесс постепенного (хотя и медленного) совершенствования законодательной базы бюджетного процесса. Начиная с 1995 года действие статей 20-22 Закона “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе” было приостановлено, и бюджетный процесс стал регламентироваться разовыми законами о порядке рассмотрения и утверждения бюджета на текущий год. С каждым годом эти законы становились все более обстоятельными и подробными, и к моменту принятия Бюджетного кодекса процедура рассмотрения и утверждения федерального бюджета была значительно усовершенствована, представляя собой, пожалуй, самый разработанный институт бюджетного законодательства.

Глава 22 Бюджетного кодекса, посвященная процедурам рассмотрения и утверждения федерального бюджета, за незначительными исключениями воспроизводит содержание Федерального закона от 21.07.1997 г. “О порядке рассмотрения и принятия Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год” и о порядке внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет” (далее - Закон о порядке рассмотрения бюджета на 1998 год).

Значимой новацией процедуры рассмотрения бюджета является необходимость приостановления или отмены действия нормативных актов, не обеспеченных финансированием. Эта норма будет содействовать ликвидации массива фиктивного законодательства и сокращению числа вновь принимаемых популистских законопроектов.

Законы последних лет о федеральном бюджете рассматриваются Думой в четырех чтениях, причем каждое из чтений имеет определенную задачу, на каждую из стадий рассмотрения бюджета отводится четко определенный срок. Та же процедура закреплена в БК.

В первом чтении утверждаются следующие основные характеристики бюджета:

- доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;
- распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации;
- дефицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной год и источники покрытия дефицита федерального бюджета;
- общий объем расходов федерального бюджета на 1998 год.

Во втором чтении утверждаются расходы по разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, а также размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

В третьем чтении утверждается: распределение расходов федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем уровням функциональной классификации; распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации по субъектам Российской Федерации, расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, Федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по разделам федерального бюджета, программы предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на очередной финансовый год, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год.

В четвертом чтении закон утверждается в целом. На этом этапе внесение в него поправок не допускается.

Четкое выделение стадий рассмотрения бюджета существенно повысило оперативность этого процесса, так как на каждой последующей стадии запрещается пересмотр бюджетных характеристик, утвержденных на предыдущей. Так, при утверждении расходов по разделам функциональной классификации запрещается пересмотр общего объема расходной части, а при вотировании ассигнований по подразделам функциональной классификации не допускается превышение суммы ассигнований, утвержденной во втором чтении по данному разделу.

Все поправки к бюджету подлежат обязательному предварительному рассмотрению в Комитете по бюджету и комитете Государственной Думы, определенном в качестве профильного по данному разделу функциональной классификации. Поправки, не прошедшие предварительной экспертизы в Правительстве, бюджетном и профильном комитетах Госдумы к рассмотрению не принимаются.

Поправки по предмету третьего чтения подлежат параллельному рассмотрению в бюджетном и профильном комитетах. При этом голосование поправок проводится Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом отдельно. Решение считается принятым, если результаты голосования указанных комитетов совпадают. Решения, по которым результаты голосования Комитета по бюджету и профильного комитета совпадают, считаются согласованными. Поправки, по которым у Комитета по бюджету и профильного комитета имеются разногласия, в обязательном порядке выносятся на рассмотрение Государственной Думы. В случае если принятые поправки по подразделам функциональной классификации превышают утвержденную во втором чтении сумму ассигнований по соответствующему разделу - эти поправки выносятся на рейтинговое голосование.

Наиболее существенное значение имеют нормы БК о порядке взаимодействия в процессе рассмотрения федерального бюджета Федерального Собрания и Правительства. Например, Кодекс закрепил правило, выработанное в законах последних лет о порядке рассмотрения федерального бюджета, о недопустимости изменения парламентом основных характеристик бюджета без

ведома Правительства. В соответствии со ст.201 БК при утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Дума не вправе увеличивать его доходы и дефицит, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства. В случае же отклонения Думой основных характеристик бюджета должно быть принято одно из следующих решений: о создании трехсторонней (с участием представителей обеих палат парламента и Правительства) согласительной комиссии для корректировки основных характеристик бюджета, о возвращении законопроекта о бюджете на доработку в Правительство, о выражении недоверия Правительству. В случае создания согласительной комиссии она разрабатывает взаимоприемлемый вариант основных характеристик бюджета. При голосовании каждая из сторон комиссии имеет один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали три стороны. Позиции, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы. Эта процедура, применяемая уже несколько лет, все же не гарантировала безусловный учет позиции Правительства относительно основных характеристик бюджета, так как при рассмотрении не преодоленных согласительной комиссией разногласий Государственная дума могла принять решение, не поддерживаемое Правительством. На практике (как было показано в обзоре бюджетной политики 1992-1998 годов) это всегда вело к искусственному завышению доходной части и росту бюджетного дефицита. И только в Бюджетном кодексе появилась норма о том, что при утверждении основных характеристик федерального бюджета в первом чтении по итогам работы согласительной комиссии Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение согласительной комиссии (ст.203 БК).

Важное значение для повышения ответственности парламента за судьбу бюджета имеет также норма о том, что при отклонении согласованного варианта основных характеристик бюджета Дума не вправе возобновить согласительные процедуры или отправить законопроект на доработку в Правительство, а обязана выразить Правительству недоверие (что по российской Конституции сопряжено с угрозой роспуска Думы). В случае же, если Президент соглашается с отставкой Правительства, вновь сформированное

Правительство должно представить новый проект закона о бюджете не позднее 30 дней со дня утверждения Думой его председателя.

В соответствии со статьей 206 поправки к подразделам функциональной классификации расходов требуют обязательной экспертизы в Правительстве.

Таким образом, в законодательстве последних лет преодолено отстранение Правительства от процесса рассмотрения и утверждения бюджета, что в российских условиях, да и вообще в мировой практике, является необходимой предпосылкой принятия сбалансированного бюджета.

1.4. Стадия исполнения бюджета

Вплоть до принятия Бюджетного кодекса из всех стадий бюджетного процесса стадия исполнения бюджета была урегулирована в наименьшей степени. Правильнее даже говорить об отсутствии правовой регламентации процесса исполнения бюджета, так как законодательные нормы в этой области сводились к нескольким статьям морально устаревшего Закона 1991 года “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР”. В частности, статья 17 упомянутого Закона предоставляла определение порядка исполнения бюджетов Правительству Российской Федерации и фиксировала право последнего вносить изменения по доходам и расходам бюджета в пределах утвержденных ассигнований по статьям функциональной бюджетной классификации. Таким образом, в период с 1991 по 1998 год практически все нормы, касающиеся исполнения бюджета, содержались в подзаконных актах Президента, Правительства и нижестоящих органов исполнительной власти.

До конца 1992 года в России была принята банковская система кассового исполнения федерального бюджета, базировавшаяся на норме ч.2 ст. 15 Закона “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР”, в соответствии с которой Центральный банк РСФСР, его учреждения на местах, а в случае их отсутствия - другой банк по его поручению, вели счета и являлись кассирами органов исполнительной власти. При банковской системе исполнения бюджета его средства по поручению Минфина переводились с главного счета бюджета в Центральном банке РФ на счета отраслевых министерств и ведомств, являющихся главными распорядителями бюджетных

средств по соответствующему разделу функциональной бюджетной классификации. Главные распорядители самостоятельно распределяли эти средства между текущими счетами по учету бюджетных средств нижестоящих распорядителей и получателей бюджета, с которых производились конечные расчеты с поставщиками, подрядчиками и персоналом.

Таким образом, средства федерального бюджета были распылены между множеством разноуровневых счетов по учету средств федерального бюджета, единого центра аккумуляции информации о движении этих финансовых потоков не существовало. Федеральное правительство при такой системе учитывало и контролировало лишь первую стадию движения денежных средств - с главного счета расходов федерального бюджета на счета главных распорядителей бюджетных средств. Дальнейшие денежные потоки не просматривались. Предварительный и текущий вневедомственный контроль за правомерностью ассигнований, осуществляемых распорядителями бюджетных средств, вообще отсутствовал. Последующий контроль осуществлялся выборочно и нерегулярно.

Естественно, что при такой системе нецелевое использование бюджетных ресурсов было повсеместным явлением. Наиболее распространенными видами бюджетных правонарушений на практике были: использование бюджетных средств в финансово-кредитной сфере с целью получения доходов (дивидендов, процентов и пр.); внесение бюджетных средств в уставные капиталы хозяйственных обществ; расходование средств без оправдательных документов; расходование средств сверх утвержденных лимитов финансирования. Борьба со злоупотреблениями распорядителей и получателей бюджетных средств затруднялась отсутствием в российском законодательстве института административной ответственности за бюджетные правонарушения. Привлечь виновных к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств можно было только при наличии в их действиях состава преступления, но борьба с массовыми бюджетными правонарушениями в рамках уголовного процесса малоэффективна, так как требует значительных затрат времени.

В целях борьбы с массовыми бюджетными правонарушениями и укрепления бюджетной дисциплины 8 декабря 1992 г. Президентом был издан

Указ № 1556 “О федеральном казначействе”. Было объявлено о переходе к казначейской системе исполнения бюджета, основанной на принципе единства кассы. Это означало передачу централизованной системе органов Федерального казначейства всех функций по исполнению и контролю за исполнением федерального бюджета. Вместо множества разрозненных счетов распорядителей бюджетных средств вводился единый счет Федерального Казначейства, на котором должны были отражаться все поступления в федеральный бюджет и все платежи из федерального бюджета. Положением о Федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. N 864, его функции были конкретизированы.

Система органов федерального казначейства РФ включает в себя Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и подчиненные ему управления по субъектам Федерации, а также отделения по районам и районам в городах. Руководитель федерального казначейства - начальник Главного управления федерального казначейства Министерства финансов - назначается и освобождается от должности Правительством по представлению Министра финансов Российской Федерации.

Несмотря на то, что Указ Президента о создании Федерального казначейства был издан в конце 1992 года, практический переход к казначейской системе исполнения федерального бюджета начался значительно позже и на сегодняшний день еще не вполне завершен. По информации Главного управления федерального казначейства (ГУФК) о состоянии дел по переводу федерального бюджета на казначейскую систему исполнения на 1 июля 1998 года органы федерального казначейства созданы в 88 из 89 субъектов РФ. Не созданы органы Федерального казначейства в Республике Татарстан. В Чеченской Республике они хотя и созданы, но фактически бездействуют.

28 августа 1997 г. Правительство РФ издало Постановление №1082 “О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета”, которым были предусмотрены следующие основные мероприятия:

- В целях исключения дублирования функций по учету доходов федерального бюджета между Федеральным казначейством и Государственной налоговой службой к 1 января 1998 года завершить передачу счетов по учету доходов федерального бюджета в управление территориальных органов федерального казначейства.

Фактически к 1 июля 1998 г. (по данным Главного управления федерального казначейства - ГУФК) учет доходов федерального бюджета осуществлялся на счетах органов Федерального казначейства в 83 субъектах РФ. В остальных регионах операции на счетах по учету доходов все еще осуществляют налоговые органы.

- Обеспечить к концу 1997 года переход на финансирование расходов федерального бюджета через лицевые счета распорядителей и получателей средств федерального бюджета в органах федерального казначейства.

Однако вопреки требованиям Постановления Правительства “О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета” перевод распорядителей и получателей бюджетных ассигнований с банковских счетов на казначейские до сих пор не завершен. К настоящему моменту только 96 из 136 главных распорядителей средств федерального бюджета финансируются через органы федерального казначейства. За рамками казначейской системы остаются, главным образом, “силовые ведомства” (Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Федеральная пограничная служба Российской Федерации, Федеральная служба безопасности). Эти ведомства напрямую, минуя органы федерального казначейства, осуществляют финансирование 1974 подчиненных им получателей средств федерального бюджета. В 69 субъектах Федерации 27398 бюджетополучателям средства федерального бюджета зачисляются на расчетные счета и счета по учету федерального бюджета, открытые в учреждениях Центрального банка и кредитных организациях.

Помимо перечисленных существенными недостатками действующей казначейской системы являются следующие⁷:

⁷ См. проект Президентской программы развития федерального казначейства Российской Федерации, подготовленный рабочей группой, созданной Приказом Минфина РФ от 08.06.1998 г. № 97.

- казначейская система исполнения не применяется к большинству региональных и местных бюджетов;

- на счета казначейства не переведены внебюджетные средства бюджетных организаций и государственных внебюджетных фондов (хотя ст.148 БК предусматривает их перевод на казначейскую систему исполнения);

- отсутствует единый реестр распорядителей и получателей бюджетных средств;

- не разграничена сфера ответственности за принятие, подтверждение и оплату бюджетных обязательств;

- не разработана методологическая основа исполнения расходной части федерального бюджета, в частности, не определен порядок доведения до распорядителей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях; порядок прогнозирования доходов, собираемых на региональном уровне и направляемых на финансирование расходов федерального бюджета; порядок открытия и ведения лицевых счетов распорядителей и получателей средств федерального бюджета; порядок формирования и утверждения смет на содержание органов государственной власти и бюджетных учреждений.

Бюджетный кодекс 1998 года не только законодательно закрепил принцип казначейского исполнения федерального бюджета, но и подробно расписал механизм его действия. Вопросам исполнения бюджетов посвящен раздел VIII БК, состоящий из двух глав: “Основы исполнения бюджетов” и “Исполнение федерального бюджета”. Впервые в российском законодательстве собраны воедино и приведены в логический порядок ранее разрозненные нормы, касающиеся исполнения бюджета.

В соответствии со ст.218 БК исполнение бюджетов по доходам подразумевает следующие процедуры:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;

- распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;

- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;

- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Бюджеты по расходам согласно ст.219 БК исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования.

Процедуры санкционирования расходов федерального бюджета действуют в целях исключения принятия к финансированию расходов и совершения платежей, не предусмотренных утвержденным законом о бюджете или не обеспеченных поступлениями доходов и средствами заимствований бюджета, и осуществляются в пять этапов:

1) Составление и утверждение Министром финансов на основе бюджетных росписей, представленных главными распорядителями средств федерального бюджета, сводной бюджетной росписи;

2) Утверждение и доведение федеральным казначейством уведомлений о бюджетных ассигнованиях, предусмотренных бюджетной росписью, до распорядителей и получателей бюджетных средств. Бюджетным кодексом закреплен принцип, в соответствии с которым уведомление о бюджетных ассигнованиях не предоставляет права принятия обязательств по осуществлению расходов бюджета и платежей.

На основе бюджетной росписи вышестоящие распорядители бюджетных средств утверждают сметы доходов и расходов нижестоящим распорядителям и получателям бюджетных средств. Сметы передаются для исполнения в федеральное казначейство.

3) Утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств. При этом лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей бюджетных средств утверждаются Министром финансов РФ, а для нижестоящих распорядителей и получателей - федеральным казначейством на основе проектов распределения, утвержденных главными распорядителями бюджетных средств.

С принятием Бюджетного кодекса в российском законодательстве впервые появилось легальное определение бюджетного обязательства и лимита

бюджетных обязательств. Под бюджетным обязательством в соответствии со ст.222 БК понимается признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью. Несмотря на известные недостатки этого определения, на которых мы остановимся в аналитической части настоящего доклада, закрепление понятия бюджетного обязательства имеет огромное значение для обеспечения прав бюджетополучателей.

Лимитом бюджетных обязательств согласно ст.223 БК является объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца. В соответствии со ст.224 БК лимит бюджетных обязательств для каждого получателя бюджетных средств не может отличаться от объема доведенных до него бюджетных ассигнований в расчете на квартал, за исключением случаев изменения объемов бюджетных ассигнований, блокировки расходов или отсрочки федеральным казначейством предоставления лимита бюджетных обязательств на срок до 3 месяцев в пределах 10% бюджетных ассигнований, установленных для данного бюджетополучателя на квартал.

В условиях секвестра расходов бюджета (который на практике имел место в течение почти всех последних лет) законодательное закрепление института лимита бюджетных имеет большое практическое значение. До 1998 года бюджетные учреждения осуществляли расходование средств исключительно на основании смет расходов, утверждаемых в начале года на основании предусмотренных для них законом о бюджете ассигнований. При секвестрировании расходов бюджета эти сметы не пересматривались, вследствие чего бюджетные учреждения могли принимать на себя финансовые обязательства, заведомо не обеспеченные финансированием. Это вело к постоянному росту кредиторской задолженности распорядителей и получателей бюджетных средств.

С одной стороны, рост кредиторской задолженности распорядителей и получателей бюджетных средств не означал автоматического роста кредиторской задолженности самого бюджета ввиду отсутствия понятия

“бюджетного обязательства” в российском законодательстве. Отсутствие этого понятия означает отсутствие у распорядителей и получателей бюджетных средств прав на предъявление платежных требований к бюджету в случае неполного или несвоевременного финансирования бюджетных назначений. Однако это не означает, что недофинансирование в истекшем году распорядителям и получателям бюджетных средств практически не возмещалось. Как правило, в бюджете следующего года учитывалось недофинансирование по капитальным вложениям и по ряду социальных расходов. В отсутствие законодательной регламентации порядка и последствий секвестра, на практике была возможна и компенсация недофинансирования по расходным обязательствам, в свое время подвергнутым секвестрированию.

Но и в тех случаях, когда секвестрированные расходы федерального бюджета в следующем году напрямую бюджетополучателям не возмещались, рост кредиторской задолженности последних мог иметь неблагоприятные последствия для бюджета вследствие широкого распространения вплоть до 1998 года⁸ практики взаимозачетов. Механизм взаимозачетов состоял в том, что при наличии кредиторской задолженности бюджетных учреждений перед предприятиями (например, задолженности по оплате топливно-энергетических ресурсов перед предприятиями ТЭК) последним осуществлялось списание долгов перед федеральным бюджетом по налогам на эквивалентную сумму. Таким образом, фиктивная по существу кредиторская задолженность бюджета перед бюджетными учреждениями трансформировалась в реальные потери налоговых доходов федерального бюджета. Ст.235 Бюджетного кодекса разрешает применение зачетов для погашения встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств, однако исключительно при условии наличия задолженности по платежам в бюджет самого бюджетополучателя. Таким образом, применение многосторонних схем

⁸ Указом Президента от 07.11.1997 № 1173 “О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет” Правительству Российской Федерации начиная с 1 января 1998 г. было запрещено применять любые формы зачетов по обязательствам организаций по уплате налогов (недоимки) в федеральный бюджет и по обязательствам получателей средств федерального бюджета по оплате поставленной им продукции и оказанных услуг, включая денежные зачеты, а также расчеты с организациями - налогоплательщиками, предполагающие целевое использование средств федерального бюджета на погашение налоговой недоимки.

взаимозачетов, при которых задолженность по налоговым платежам в бюджет списывается не самому бюджетополучателю, а его кредитору, не допускается.

Таким образом, внедрение института лимита бюджетных обязательств препятствует принятию бюджетополучателями платежных обязательств, не обеспеченных финансированием. Отныне для возникновения у распорядителей и получателей средств федерального бюджета права на осуществление расходов недостаточно одного факта выделения им бюджетных ассигнований. Право на принятие денежных обязательств возникает у бюджетополучателей только после того, как орган, исполняющий бюджет, утвердит для них лимит бюджетных обязательств, представляющий собой сумму бюджетных ассигнований, скорректированную в связи с осуществлением секвестра федерального бюджета, блокировкой отдельных расходов и другими подобными обстоятельствами.

4) Принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств путем составления платежных и иных документов, необходимых для совершения расходов и платежей в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов.

5) Подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

На этой последней стадии санкционирования бюджетных расходов органы федерального казначейства проверяют соответствие составленных платежных документов требованиям Бюджетного кодекса, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств, подтверждают факт исполнения денежных обязательств и не позднее трех дней с момента представления платежных документов дают согласие на платеж. При этом объем подтвержденных денежных обязательств не может превышать объем принятых денежных обязательств, а объем последних не может превышать лимитов бюджетных обязательств.

Органы федерального казначейства могут отказаться подтвердить принятые бюджетные обязательства исключительно в следующих случаях:

- при несоответствии принятых денежных обязательств требованиям Бюджетного Кодекса;

- при несоответствии принятых денежных обязательств закону о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;

- при несоответствии принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;

- при блокировке расходов.

В случае подтверждения бюджетных обязательств осуществляется расходование бюджетных средств путем списания с единого счета бюджета в размере подтвержденного платежного обязательства. В целях установления дополнительных гарантий обоснованности расходования бюджетных средств ст.252 фиксирует правило, согласно которому разрешение на осуществление платежа и распоряжение об осуществлении платежа не могут быть даны одним и тем же должностным лицом федерального казначейства.

Бюджетный кодекс существенно упорядочил процедуры секвестрирования бюджета, которые до сих пор отличались крайним несовершенством. Во-первых, Закон “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе” 1991 года предоставлял Правительству слишком обширные права по осуществлению секвестра: в соответствии с ч.4 ст.24 упомянутого Закона Правительство обязано было согласовывать с парламентом режим секвестра только при возникновении угрозы увеличения размера дефицита более чем на 20% по сравнению с утвержденным уровнем. При недопоступлении доходов или источников финансирования дефицита менее чем на 20% от утвержденных параметров право сокращения расходов пропорционально по всем статьям бюджета за исключением защищенных принадлежало Правительству.

Практически все последние годы несмотря на значительные недопоступления доходов в федеральный бюджет секвестр производился Правительством бесконтрольно. Так, в 1996 году фактическое секвестрирование бюджетных расходов (в общей сумме на 18% от утвержденной расходной части) было проведено без принятия закона о внесении изменений и дополнений в бюджет. В 1997 году сокращение расходов по всем разделам составило 23% от утвержденной расходной части, причем также осуществлялось без санкции парламента (Правительство вносило в Думу проекта закона о секвестре, но он

был отклонен). Законом “О федеральном бюджете на 1998 год” Правительству предоставлено практически неограниченное право секвестра. Так, ст. 30, 102 и 103 указанного закона разрешают Правительству осуществлять пропорциональное сокращения расходов по всем статьям федерального бюджета в случае невыполнения доходной части (при этом допускаются отклонения от пропорционального финансирования по статьям за каждый квартал не более чем на 5% (за исключением платежей сезонного и единовременного характера)). Кроме того, ст.103 Закона о федеральном бюджете на 1998 год разрешает Правительству осуществлять пропорциональное сокращение расходов бюджета в случае превышения утвержденных этим законом сумм расходов на обслуживание государственного внутреннего долга с направлением высвобождаемых сумм на обслуживание государственного внутреннего долга.

Насколько пропорционально осуществлялось Правительством сокращение бюджетных расходов в рассматриваемый период можно видеть из следующей таблицы, характеризующей исполнение федерального бюджета по расходам в 1996-1997 годах⁹:

	1996				1997					
	Первая редакция	Последняя редакция	Фактическое исполнение	% от первой редакции	Первая редакция	Проект Закона о секвестре	% от первой редакции	Фактическое исполнение	% от первой редакции	% от проекта закона о секвестре
Государственное управление	6749	6749	5355	79	11593	10225	88	9669	83	95
Международная деятельность	28037	26037	26680	95	10233	7840	77	8177	80	104
Национальная оборона	80185	80185	63891	80	104318	83177	80	79692	76	96
Правоохранительная деятельность	37364	37364	28541	76	49711	43381	87	43652	88	101
Фундаментальные исследования	11565	11565	6632	57	15258	12948	85	9549	63	74

⁹ В 1995 году вследствие ошибки в прогнозе инфляции в сторону занижения по сравнению с реальным уровнем показатели доходной части бюджета, зафиксированные в законе, оказались ниже фактических, что позволило профинансировать утвержденные законом о бюджете расходы в полном объеме.

Услуги народному хозяйству	72961	73461	41424	57	81145	52021	64	52342	65	101
Образование	15189	15230	11366	75	18471	16576	90	14385	78	87
Культура искусство и СМИ	5099	5059	2012,2	39	6317	3999	63	2518	40	63
Здравоохранени е	7475	7475	4302	58	11420	6171	54	8832	77	143
Социальная политика	12594	14595	13661	108	18069	17245	95	22750	126	132
Всего расходов	435750	437250	356263	82	529765	421649	80	409285	77	97

Источник: Минфин, ИЭПП.

Как видно из таблицы, фактическое секвестирование расходов федерального бюджета и в 1996 и в 1997 году производилось неравномерно по разным разделам функциональной классификации. Так, например, наибольшему сокращению при дефиците средств подверглись расходы на культуру, искусство и поддержку средств массовой информации, расходы на фундаментальные исследования, а также на образование. Тогда как уровень фактического исполнения расходов на оборону и на правоохранительную деятельность в процентах от запланированных сумм был не ниже 70%.

Данный факт отчасти может быть объяснен тем, что в разных разделах функциональной классификации бюджетных расходов неодинакова доля "защищенных" расходов, осуществление финансирования которых предписывается Правительству в полном объеме. Традиционно к защищенным относятся расходы на оплату труда, стипендии, государственные пособия, другие компенсационные выплаты населению. Так, например, по разделу "Культура и искусство" расходы на фонд заработной платы не превышают 5% от общего объема расходов по данному разделу, "Здравоохранение" – не более 30%, тогда как, например, аналогичные расходы по разделу "Государственное управление" превышают 50%. Однако необходимо учитывать тот факт, что разграничение расходов, предусмотренных статьями функциональной классификации, по их экономическому содержанию производится экономической классификацией расходов бюджета, которая вплоть до принятия Бюджетного кодекса парламентом не утверждалась. Это означает, что парламент не имел возможности проконтролировать, финансируются ли защищенные расходы бюджета в полном объеме, и насколько

диспропорциональное сокращение расходов по разным разделам функциональной классификации связано с удельным весом защищенных расходов в их структуре. В пользу предположения о слабой зависимости между удельным весом защищенных статей в структуре тех или иных разделов функциональной классификации и практическими пропорциями сокращения расходов по данному разделу говорит то обстоятельство, что в течение всех последних лет росла задолженность федерального бюджета по заработной плате перед работниками бюджетных учреждений. Таким образом, на практике сокращение расходов осуществлялось абсолютно произвольно.

Статьи 229-230 Бюджетного кодекса ввели четкие правила на случай снижения доходных поступлений или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета в процессе его исполнения. Различаются три возможные ситуации в зависимости от процента недофинансирования расходов бюджета по сравнению с утвержденным уровнем:

1) Если недофинансирование составляет не более 5% утвержденной расходной части - ввести режим сокращения расходов вправе Министр финансов (или руководитель финансового органа субъекта РФ или муниципального образования). При этом указанная норма ст.229 не содержит указаний на то, в какой пропорции осуществляется снижение расходов, что представляется недопустимым, так как может привести к дискреционному сокращению расходов.

2) Если недофинансирование составляет более 5%, но не более 10% утвержденной расходной части - решение о введении секвестра полномочно принять Правительство РФ (или соответствующего субъекта Федерации, муниципального образования). При этом сокращение расходов бюджета осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов бюджета и всех получателей бюджетных средств, а также по всем объектам, включенным в адресную инвестиционную программу.

3) Если недопоступление доходных источников или источников финансирования дефицита составляет более 10% от утвержденных параметров сокращение бюджетных расходов осуществляется только путем внесения изменений в закон о бюджете.

1.5. Бюджетный контроль

Основным недостатком законодательства о бюджетном контроле вплоть до 1995 года было то, что оно фактически позволяло осуществлять контроль только по отношению к распорядителям бюджетных средств и нижестоящим по отношению к ним бюджетополучателям.

Деятельность Министерства финансов и в целом федерального Правительства в процессе исполнения бюджета практически была никому не подконтрольна. Несмотря на действие ст.24 Закона “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ”, которая обязывала Правительство ежегодно вносить на рассмотрение парламента отчет об исполнении федерального бюджета, отчеты об исполнении федерального бюджета за 1993-1995 годы Правительством в Думу не вносились. Чтобы добиться от Правительства исполнения этой обязанности, Думе потребовалось принять специальный закон (№79-ФЗ от 20.06.1996 г.) “О сроках внесения и структуре проектов федеральных законов об исполнении республиканского бюджета Российской Федерации за 1993 год, федерального бюджета за 1994 и 1995 годы”. Однако до настоящего времени не принят ни один (!) закон об исполнении федерального бюджета.

Но даже если бы Правительство аккуратно исполняло свои обязанности по внесению в парламент отчетов об исполнении федерального бюджета, это не обеспечило бы действенного контроля последнего за деятельностью Правительства, так как парламенту пришлось бы полагаться на достоверность цифр, содержащихся в правительственном отчете. Собственного источника информации о результатах исполнения бюджета у российского Парламента не было.

Положение изменилось в 1995 году в связи с созданием Счетной палаты Российской Федерации. В соответствии с Законом “О Счетной палате РФ” от 11.01.1995 г. №4-ФЗ она является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Каждая из палат Федерального Собрания - Государственная Дума и Совет Федерации - назначают по шесть аудиторов Счетной палаты. Кроме того, Государственная Дума назначает Председателя, а Совет Федерации - заместителя Председателя Счетной палаты.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы Счетной палаты должны иметь высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, экономики и финансов и не могут являться членами Правительства или депутатами Государственной Думы. Срок полномочий аудиторов Счетной палаты составляет 6 лет.

К задачам Счетной палаты относится:

организация и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году и представление Федеральному Собранию ежеквартального отчета о ходе исполнения федерального бюджета;

проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

экспертиза проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов в финансово-бюджетной сфере;

анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

подготовка и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;

подготовка и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, а также органы местного управления, кредитные учреждения, иные негосударственные организации “если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества”.

Для обеспечения реализации предоставленных ей полномочий Счетная палата имеет право:

- требовать от должностных лиц проверяемых организаций предоставления необходимой информации;

- проводить ревизии и проверки бюджетополучателей;

- направлять органам государственной власти и прочим бюджетополучателям представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных должностных лиц.

- при выявлении на проверяемых объектах нарушений, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания.

- при неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Счетной палаты последняя по согласованию с Государственной Думой вправе принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций.

Об ущербе, причиненном государству, и о выявленных нарушениях закона Счетная палата информирует Федеральное Собрание, а при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы.

Другим существенным недостатком законодательства, действовавшего до принятия Бюджетного кодекса, было то, что из всех видов бюджетного контроля использовался лишь последующий контроль. Между тем, очевидно, что предварительный бюджетный контроль значительно эффективнее последующего: в первом случае исключается нецелевое расходование бюджетных средств, тогда как во втором предпринимаются меры по наказанию виновных в бюджетных правонарушениях и взысканию неправомерно

израсходованных бюджетных средств, которое на практике отнюдь не всегда оказывается возможным.

Основными новациями Бюджетного кодекса в части регулирования процесса осуществления бюджетного контроля являются:

1) Четкое определение сроков представления в Государственную Думу отчета об исполнении федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

2) Установление определенных требований к содержанию отчета об исполнении федерального бюджета.

3) Установление требования об обязательной проверке отчета об исполнении бюджета Счетной палатой до его рассмотрения Государственной Думой.

4) Установление оснований для отклонения Парламентом отчета об исполнении бюджета и правовых последствий его отклонения.

5) Предоставление Министерству финансов и Счетной палате Российской Федерации права осуществлять ревизию бюджета субъекта Российской Федерации, получающего финансовую помощь из федерального бюджета. Причем в случае, когда финансовая помощь из федерального бюджета составляет более 50% расходов консолидированного бюджета региона, ревизия должна проводиться в обязательном порядке.

6) Определение методологии осуществления предварительного бюджетного контроля и предоставление федеральному казначейству правовых инструментов для его осуществления.

К сожалению, на эффективности действия вышеперечисленных позитивных норм Бюджетного кодекса о бюджетном контроле может отрицательно сказаться слабость IV части Бюджетного кодекса, регулирующей порядок реализации ответственности за бюджетные правонарушения. Хотя по сравнению с ранее действовавшим законодательством перечень видов бюджетных правонарушений значительно расширился, соответствующий раздел БК страдает многочисленными недостатками, на которых мы подробно остановимся в аналитической части настоящего доклада.

II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО РАЗЛИЧНЫЕ СТАДИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

II.1. СТАДИЯ СОСТАВЛЕНИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

1) Процедура составления проектов бюджетов

Как указывалось в историческом разделе настоящего доклада, в Бюджетном кодексе впервые за всю историю российского бюджетного законодательства появилась специальная глава, посвященная составлению проектов бюджетов. Однако ее нормы пока весьма далеки от совершенства. Основными недостатками рассматриваемой главы, на наш взгляд, являются следующие.

В статье 184, описывающей процедуру составления проекта федерального бюджета, не дается четкого ответа на вопрос: какие именно аналитические данные должны лечь в основу разрабатываемого Минфином проекта бюджета. Из ч.4 указанной статьи следует, что Минфин руководствуется выбранным Правительством “планом-прогнозом функционирования экономики Российской Федерации на очередной финансовый год, содержащим основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики”. Однако содержание плана-прогноза нигде в Кодексе не раскрывается, не указывается, на какой орган возлагается его разработка, и как соотносится этот документ с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год, подготовка которого возложена на Министерство экономики. Неясно также, зачем разрабатывается прогноз социально-экономического развития, если в основу проекта бюджета кладется не он, а некий план-прогноз функционирования экономики Российской Федерации.

Кроме того, нормы этой статьи входят в противоречие с нормами ч.3 ст.172 БК, в соответствии с которой составление бюджета соответствующего уровня основывается не на плане-прогнозе функционирования экономики, а на

комплексе документов, в который помимо прогноза социально-экономического развития входят:

- бюджетное послание Президента Российской Федерации;
- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- прогноз сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год;
- план развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

Последний из перечисленных документов представляется особенно важным при формировании расходной части бюджета. План развития государственного или муниципального сектора экономики включает в себя сводный план предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями. В соответствии со ст.177 БК этот план формируется с учетом утвержденных Правительством РФ нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и задания на предоставление этих услуг. Таким образом, теоретически именно план предоставления государственных (муниципальных) услуг должен определять размер бюджетных ассигнований главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета.

Однако в предусмотренном статьей 184 БК порядке составления федерального бюджета не только не прописана процедура учета заданий на предоставление государственных (муниципальных) услуг, но вообще такой учет не предусмотрен. Не проясняют вопрос и другие нормы БК. Так, статья 176 гласит, что в процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг. При этом из ст.158 БК следует, что задания на предоставление государственных услуг для нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств утверждаются главным распорядителем бюджетных средств. Но вот кто и на каком основании утверждает такие задания для главных распорядителей (то есть федеральных министерств и ведомств, фигурирующих в ведомственной классификации федерального бюджета), из

Кодекса неясно. Таким образом, на практике предусмотренные ведомственной классификацией ассигнования по главным распорядителям средств федерального бюджета заданий на предоставление государственных (муниципальных) услуг не отражают.

Однако на этом вопросы к статье 184 БК не заканчиваются. Например, в соответствии с ч.6 указанной статьи Министерство финансов после принятия Правительством Российской Федерации основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и распределения его расходов в соответствии с функциональной классификацией направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета. Однако прежде чем распределять бюджетные средства по конкретным получателям, их нужно распределить по главным распорядителям средств федерального бюджета, каковое распределение фиксируется в ведомственной классификации. Между тем, как следует из этой статьи, Правительство на первом этапе составления бюджета принимает лишь функциональную классификацию, но не ведомственную. Получается, что Минфин самостоятельно распределяет бюджетные средства по главным распорядителям, причем учитывая отмеченную выше неясность процедуры определения заданий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг для главных распорядителей бюджетных средств, методология этого распределения совершенно неизвестна.

Не более прозрачным представляется и второй этап формирования федерального бюджета, на котором происходит “распределение федеральными органами исполнительной власти предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации и по получателям бюджетных средств, а также разработка указанными органами предложений о проведении структурных и организационных преобразований в отраслях экономики и социальной сфере, об отмене нормативных правовых актов, исполнение которых влечет расходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными источниками финансирования в очередном финансовом году, о приостановлении действия

указанных нормативных правовых актов или об их поэтапном введении”. Во-первых, непонятно, кто понимается под “федеральными органами исполнительной власти”. Видимо, имеются в виду главные распорядители федеральных средств, но ведь за составление федерального бюджета отвечают не они, а Минфин. Какова же его роль в процессе детализации проекта федерального бюджета? Правда, в части 8 комментируемой статьи говорится, что несогласованные вопросы по бюджетным проектировкам подлежат рассмотрению межведомственной правительственной комиссией, возглавляемой министром финансов. Однако в любом случае необходимо конкретизировать, чьи предложения по структуре расходной части в итоге рассматривает Правительство: предложения главных распорядителей, межведомственной комиссии или Минфина.

В международной практике вопрос о полномочиях Минфина в процессе составления бюджета решается по-разному. В ряде стран министр финансов обязан включать бюджетные запросы правительственных агентств в проект бюджета без изменений, а вносить в них изменения вправе только кабинет министров. В других государствах (Великобритания, Канада, Польша, Болгария) министр финансов наделен полномочиями предлагать тем или иным министрам внести коррективы в их сметные предложения. Во Франции и Болгарии перед внесением проекта бюджета на рассмотрение в парламент предусмотрена стадия его утверждения правительством¹⁰.

Кроме того, из текста статьи вытекает, что предложения о проведении структурных и организационных преобразований в отраслях экономики и социальной сфере, об отмене нормативных правовых актов, исполнение которых не обеспечено финансированием, рассматриваются лишь на втором этапе, то есть после принятия Правительством основных характеристик бюджета и распределения расходов федерального бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов. Нам представляется, что рассмотрение предложений подобного рода должно предшествовать утверждению функциональной классификации, так как в противном случае последняя будет отражать не столько сознательно избранную бюджетную

¹⁰ Бюджетный процесс в зарубежных государствах. М., 1996.

стратегию, сколько сложившуюся в предыдущие годы структуру расходной части.

Наконец, необходимо отметить тот факт, что Бюджетным кодексом не предусмотрено согласование с субъектами Федерации проекта федерального бюджета в части, касающейся отношений между уровнями бюджетной системы. Часть 6 ст.148 предусматривает только уведомление органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о методике формирования межбюджетных отношений на предстоящий год. Интересно, что ранее действовавший Закон “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления” такие согласительные процедуры предусматривал. Так, в соответствии со ст.20 указанного закона исполнительные органы власти субъектов РФ были вправе вносить свои предложения по изменению и уточнению следующих проектируемых вышестоящим органом власти показателей бюджета:

- нормативов отчислений от регулирующих доходов и принятых в их расчет сумм контингентов этих доходов;
- о дотациях и субвенциях, намечаемых к предоставлению из федерального бюджета, и их целевом назначении;
- перечня и фиксированных долей (в процентах) от федеральных налогов, закрепленных за региональными бюджетами на долговременной основе;
- перечня расходов, передаваемых из федерального бюджета.

В случае отклонения этих предложений федеральный исполнительный орган власти был обязан совместно с заинтересованным в дальнейшем рассмотрении своих предложений региональным исполнительным органом составить протокол разногласий. Для рассмотрения протокола разногласий федеральный и региональный представительные органы власти должны были образовать согласительную комиссию на паритетных началах. Окончательное решение по результатам работы согласительной комиссии должно было приниматься федеральным представительным органом власти.

Хотя указанная норма Закона действовала с 1993 года, насколько нам известно, предусмотренная ею согласительная процедура на практике не применялась - видимо, в силу своей излишней сложности. Кроме того, отказ от применения согласительных процедур на стадии составления бюджета в Бюджетном кодексе может быть связан с тем, что Бюджетный кодекс в принципе исключает возможность применения индивидуального подхода в отношениях федерального бюджета с отдельными регионами. Нормативы отчислений от федеральных налогов, методика распределения финансовой помощи из ФФФПР являются едиными для всех регионов. В этой ситуации нецелесообразно тратить время на индивидуальные консультации с отдельными регионами - необходим учет позиции региональных властей в целом. Такой учет должен осуществляться через участие Совета Федерации в определении принципов межбюджетных отношений, однако это участие возможно не на стадии составления, а на стадии парламентского рассмотрения федерального бюджета, о чем пойдет речь в следующем разделе настоящего доклада.

К числу недостатков предусмотренной БК процедуры составления бюджетов, с нашей точки зрения, следует отнести и то, что не все материалы, подлежащие обязательному внесению в парламент в составе материалов к бюджету, получили описание в Кодексе. В частности, Кодекс не содержит разъяснений относительно содержания: адресной инвестиционной программы и федеральных программ развития регионов. Причем назначение адресной инвестиционной программы вообще не вполне ясно, учитывая, что согласно ст.79 Кодекса финансирование из бюджетов инвестиционных расходов возможно при условии включения их в федеральную или региональную целевую программу, “либо в соответствии с решением федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления”. Не содержит БК пояснений и по вопросу о том, кем и на какой методологической основе разрабатываются основные направления бюджетной и налоговой политики, названные в статье 172 в качестве одного из документов, используемых при составлении бюджета.

С учетом вышеизложенного можно предложить следующие основные направления доработки рассматриваемой главы Кодекса. Представляется

необходимым уточнить перечень материалов, являющихся основой для составления бюджета. Прежде всего, необходимо устранить противоречия относительно перечня таких материалов, имеющиеся между статьями 172 и 184 БК. Необходимо дать в Кодексе описание таких документов, используемых в процессе составления бюджета, как: план-прогноз развития экономики, основные направления бюджетной и налоговой политики, адресная инвестиционная программа, федеральные программы развития регионов. Целесообразно определить в Кодексе порядок установления для главных распорядителей бюджетных средств заданий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг и механизм учета этих заданий и нормативов финансовых затрат на предоставление государственных (муниципальных) услуг при формировании расходной части бюджета. Следует уточнить порядок составления ведомственной классификации расходов бюджета, закрепить координирующую роль Минфина в этом процессе, прописать процедуры согласования спорных бюджетных проектировок между Минфином и главными распорядителями бюджетных средств. Наконец, - и это, пожалуй, самое главное - необходимо скорректировать предусмотренные ст.184 Кодекса процедуры составления федерального бюджета с тем, чтобы составлению Минфином проекта бюджета предшествовало определение Правительством целей и задач бюджетной политики на очередной год, концепции структурных и организационных преобразований в государственном аппарате, приоритетов социально-экономической политики РФ. В противном случае разрабатываемые проекты бюджетов будут лишь фиксировать статус кво и не смогут выполнить свою главную задачу - стать основным инструментом государственной социально-экономической политики.

2) Структура бюджетной классификации

Согласно широко распространенной в бюджетной практике традиции правительство не свободно в форме изложения бюджетных норм. Для упрощения анализа бюджета его нормы излагаются в соответствии с определенной классификацией.

На наш взгляд, предусмотренная Бюджетным кодексом классификация отличается в худшую сторону от ранее использовавшейся классификации,

введенной Законом “О бюджетной классификации РФ” от 15.08.1996 г. Основные различия между этим Законом и Бюджетным кодексом касаются функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов.

И по Закону, и по Кодексу функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства. Таким образом, функциональная классификация едина для бюджетов всех уровней бюджетной системы.

По закону “О бюджетной классификации РФ” функциональная классификация состоит из двух уровней. Первым уровнем указанной классификации являются разделы, состоящие из подразделов, конкретизирующих направление финансов на осуществление деятельности государства в определенной области и образующих второй ее уровень.

Ведомственная классификация по Закону состоит из трех уровней и является группировкой расходов, отражающей распределение бюджетных ассигнований по прямым получателям средств бюджета, а в рамках их бюджетов - по целевым статьям и видам расходов.

В связи с тем, что перечень прямых получателей и направление средств федерального бюджета, субъектов РФ и местных бюджетов различен, ведомственная классификация не является единой для всех уровней бюджетной системы и утверждается отдельно для федерального бюджета, субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Связь функциональной и ведомственной классификации осуществляется на уровне подраздел - целевая статья.

В результате по каждому подразделу (и, следовательно, разделу) можно определить органы исполнительной власти, реализующие принятые программы финансирования, и целевые статьи по бюджетам этих органов, которые отражают конкретные направления их деятельности. Такое представление расходов бюджетов является основанием для составления бюджетной росписи, удобно для анализа целей и задач каждого подраздела, конкретных видов деятельности по ним. С другой стороны, видна функциональная структура

расходов каждого ведомства, их участие в выполнении подразделов, что важно для анализа функций ведомств.

В БК структура функциональной и ведомственной классификаций изменена. В функциональную классификацию перенесены в виде ее третьего и четвертого уровней целевые статьи и виды расходов, а ведомственная классификация представлена только одним уровнем - прямые получатели средств бюджета, которые должны утверждаться ежегодно законом о бюджете.

Такой подход к формированию структуры функциональной и ведомственной классификации вряд ли можно считать целесообразным, так как в этом случае целевые статьи и виды расходов становятся унифицированными для всех уровней бюджетной системы, что не соответствует сложившейся финансовой практике.

Например, расходы федерального бюджета, связанные с оплатой вещевого имущества военнослужащих, закупкой баллистических ракет и ядерных боеприпасов, формирующих расходы по разделу “Национальная оборона”, не могут содержаться в бюджете субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления. Расходы местного бюджета, связанные с содержанием предприятий, выполняющих ритуальные услуги, не фигурируют в бюджете субъекта РФ или федеральном бюджете.

Акцентирование внимания на вопросе формирования структуры функциональной и ведомственной классификации имеет большое практическое значение. Это связано, прежде всего, с тем, что чем детальнее и точнее расписаны расходы бюджета любого конкретного уровня, тем проще осуществлять контроль за его исполнением. В условиях унификации целевых статей и видов расходов для всех уровней бюджетной системы, предусмотренной Бюджетным кодексом, добиться отражения конкретных направлений финансирования для всех бюджетов практически невозможно. Слишком различны регионы России по своему не только климатическому и географическому, но социально-экономическому положению. При такой унификации целевых статей и видов расходов для всех уровней бюджетной системы исключается возможность проведения действенного контроля и установления ответственности за исполнением бюджета.

Таким образом, представляется целесообразным вернуться к структуре бюджетной классификации, предусмотренной законом “О бюджетной классификации Российской Федерации”.

Кроме того, разработчики Бюджетного кодекса явно забыли внести поправки в структуру бюджетной классификации РФ, связанные с изменением в окончательной редакции БК подхода к осуществлению субъектами Федерации внешних заимствований. В ходе рассмотрения Бюджетного кодекса по настоянию субъектов Федерации было решено предоставить им право осуществления внешних заимствований, которого по первой версии Кодекса они были лишены. Однако в предусмотренной ст.19 Кодекса структуре бюджетной классификации по-прежнему идет речь о классификации источников внешнего финансирования дефицита и классификации видов государственного внешнего долга только для федерального бюджета. Представляется необходимым устранить это несоответствие.

Интересно отметить также некоторые отклонения классификации, предусмотренной Законом “О бюджетной классификации РФ”, от рекомендаций Международного Валютного Фонда по составлению бюджетных классификаций, в частности:

- По рекомендациям МВФ доходы бюджета подразделяются на налоговые, неналоговые и капитальные. Налоговые и неналоговые доходы объединяются в статью текущих доходов, которые в совокупности с капитальными доходами составляют общую величину доходов. К неналоговым доходам относятся доходы от государственной собственности, а также административные платежи, штрафы, уплата страховых и пенсионных взносов в специальные фонды при органах государственной власти, прочие неналоговые доходы. Капитальные доходы включают в себя доходы от продажи фиксированного капитала, запасов и резервов, земель и прочей недвижимости, а также капитальные трансферты от резидентов и из-за рубежа. Помимо вышеперечисленных видов доходов к поступлениям должны относиться безвозмездные поступления, подразделяемые на внешние, от других уровней

власти, от наднациональных органов власти, наднациональным органам власти от их штаб-квартир.

Согласно российскому закону "О бюджетной классификации Российской Федерации" доходы подразделяются на налоговые и неналоговые. Неналоговые, в свою очередь, включают в себя как капитальные доходы, так и безвозмездные перечисления, что не вполне соответствует рекомендациям МВФ. Кроме того, существует еще две неточности отнесения доходов к разделам классификации. Во-первых, это выделение в специальный раздел доходов от внешнеэкономической деятельности. Во-вторых, это отнесение доходов государственных организаций к безвозмездным перечислениям. Здесь, однако, стоит отметить, что поскольку в российской бюджетной классификации безвозмездные перечисления сами по себе входят в неналоговые доходы, то подобное несоответствие не имеет большого значения.

- Функциональная классификация расходов, используемая в Российской Федерации, несколько отличается от рекомендованной МВФ. Основной особенностью является выделение бюджетных ссуд бюджетам других уровней, министерствам и ведомствам, предприятиям в отдельный раздел функциональной классификации. Между тем, очевидно, что предоставление бюджетных ссуд является не функцией государства, а одним из инструментов реализации тех или иных функций государства, и, следовательно, бюджетные ссуды должны учитываться в соответствующих разделах функциональной классификации, а не выделяться в специальный раздел.

- Российская экономическая классификация расходов практически полностью совпадает с рекомендованной МВФ за исключением одной, весьма важной, на наш взгляд, ошибки. В российской практике погашение сумм основного внешнего и внутреннего долга отражается в разделе "Предоставление кредитов за вычетом погашения", тогда как они должны отражаться в финансировании с обратным знаком.

- Основными типами классификации финансирования, согласно рекомендациям МВФ, являются классификация по кредиторам и по видам долговых инструментов. В обоих типах разделение производится на основе принадлежности источника средств к внутренним или внешним.

В российской практике производится раздельное классифицирование источников покрытия дефицита внешних и внутренних. При этом если классификация внутренних источников финансирования производится по видам долговых инструментов, то внутреннее – по видам кредиторов.

3) Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов

Говоря о стадии составления бюджета, нельзя не коснуться проблемы полноты отражения в нем доходов и расходов. Согласно ст.32 БК принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов означает, что все доходы и расходы бюджетов подлежат отражению в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме. В своей первоначальной редакции эта статья содержала важное дополнение: “доходы и расходы должны быть отражены в бюджете в полном объеме без вычитания доходов из расходов (или наоборот) (сальдирования)”. Известно, что сальдирование резко снижает прозрачность бюджета, между тем, в российской бюджетной практике оно применяется весьма широко. Например, в законах о федеральном бюджете всех последних лет предусматривалось направление Правительством на различные цели средств, поступающих от возврата ранее выданных из федерального бюджета ссуд и в качестве платы за пользование ими, без указания конкретной суммы соответствующих поступлений. Типичным примером этого является, например, статья 42 Закона “О федеральном бюджете на 1997 год”:

“Установить, что возврат бюджетных ссуд, предоставленных в 1995 - 1996 годах предприятиям и организациям из федерального бюджета на централизованный завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, а также суммы, поступающие в виде платы за пользование указанными бюджетными ссудами, аккумулируются в федеральном бюджете и направляются на цели, связанные с обеспечением своевременного завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.”

Аналогичные нормы содержат статьи 35, 39, 45, 46, 51 указанного Закона.

С учетом вышеизложенного, представляется необходимым дополнить содержание принципа полноты отражения доходов и расходов бюджетов запретом на сальдирование.

II.2. СТАДИЯ РАССМОТРЕНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ БЮДЖЕТА

1) Процедура парламентского рассмотрения бюджета

Как указывалось в обзорной части настоящего доклада, в настоящее время процедуры рассмотрения федерального бюджета оптимизированы, и мы усматриваем только два недостатка рассматриваемых норм Бюджетного кодекса.

Во-первых, по непонятным причинам Кодекс умалчивает о необходимости получения заключения Правительства на поправки, предлагаемые по предмету второго чтения. Между тем, распределение бюджетных ассигнований по разделам функциональной классификации является одним из ключевых вопросов государственной бюджетной политики, и отстранение исполнительной власти от участия в обсуждении этого вопроса недопустимо.

Во-вторых, учитывая, что ст.207 Бюджетного кодекса не допускает внесение поправок в законопроект о бюджете при рассмотрении его в четвертом чтении, эта стадия рассмотрения бюджета представляется излишней. В принципе по регламенту Государственной думы последнее чтение зарезервировано в целях окончательной юридико-технической экспертизы законопроекта. Таким образом, законопроект, утверждаемый в последнем чтении, может отличаться от законопроекта, принятого на предыдущей стадии, с редакционной точки зрения. Но тогда в Бюджетном кодексе следует прямо оговорить, что в четвертом чтении в бюджет могут вноситься поправки, но исключительно стилистического (редакционного) характера. Поправки, предусматривающие перераспределение бюджетных средств даже по самым низким уровням расходных классификаций не допускаются. В противном случае процедура четвертого чтения с неопределенными задачами может быть использована для перекройки бюджетных пропорций, осуществляемой в тайне не только от Правительства, но и от парламентского большинства.

2) Роль Совета Федерации в бюджетном процессе

Как известно, по Конституции 1993 года Федеральное Собрание (парламент) Российской Федерации состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. Нижняя палата парламента - Государственная Дума - состоит из 450 депутатов, из которых половина избирается в территориальных избирательных округах. Оставшиеся 225 мест в Думе распределяются между общероссийскими партиями, пропорционально количеству голосов, поданных за них в целом по России. Таким образом, только половина депутатов Думы могут считаться представителями регионов.

Интересы субъектов Российской Федерации в федеральном парламенте представляет Совет Федерации, в который входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Несмотря на то, что среди региональных лидеров большинство придерживаются левой ориентации, в целом Совет Федерации в политическом раскладе последних лет был менее оппозиционен курсу Президента и Правительства. Это объясняется тем, что при осуществлении своих полномочий избранные от оппозиционных партий губернаторы заинтересованы в поддержании нормальных отношений с Кремлем не меньше, чем с руководством собственной партии.

По Конституции Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно, причем каждая палата имеет свои предметы ведения. В соответствии со ст.105 Конституции принятие Федеральных законов относится к компетенции Думы. Принятые ею федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Однако статьей 106 определен перечень законов, которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации, в том числе законы о федеральном бюджете.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному

рассмотрению Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Однако воспроизведенные выше нормы Конституции, требующие обязательного участия Совета Федерации в рассмотрении закона о федеральном бюджете, не конкретизируют формы такого участия. В законодательстве о бюджетном процессе последних лет этот вопрос решался по-разному. Так, в Законе о порядке рассмотрения федерального бюджета на 1998 год было предусмотрено создание специальных комиссий Государственной Думы и Совета Федерации по рассмотрению федерального бюджета, причем Комиссия Государственной Думы должна была формироваться по принципу пропорционального представительства депутатских объединений в Государственной Думе, а Комиссия Совета Федерации - по принципу пропорционального представительства комитетов Совета Федерации. Комитет Думы по бюджету обязан был учитывать позицию вышеупомянутых Комиссий при подготовке обобщенного заключения по проекту бюджета для принятия его в первом и третьем чтениях. Кроме того, позиция Комиссии Совета Федерации по рассмотрению федерального бюджета должна была учитываться при рассмотрении законопроектов о внесении изменений и дополнений в утвержденный бюджет, предусматривающих изменение основных характеристик бюджета.

Иначе решен вопрос о формах участия Совета Федерации в рассмотрении проекта федерального бюджета в Бюджетном кодексе. Об участии Совета Федерации в рассмотрении законопроекта о бюджете в первом и во втором чтениях вообще не упоминается (за исключением случаев участия представителей Совета Федерации в согласительной комиссии при отклонении Думой основных характеристик бюджета). При подготовке законопроекта о бюджете к третьему чтению в Комитете по бюджету и соответствующем профильном комитете Госдумы рассматриваются поправки по распределению средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, предварительно рассмотренные Комитетом Совета Федерации по бюджету (ст.206 БК). Причем интересно, что даже этой нормы не было в

первоначальной редакции БК - она была включена в Кодекс после его отклонения Советом Федерации, да и то в измененной по сравнению с формулировкой Совета Федерации редакции (Совет Федерации предлагал установить, что рассмотрению в думских комитетах подлежат не “рассмотренные”, а “одобренные” им поправки по данному вопросу). После утверждения Госдумой закон о федеральном бюджете направляется в Совет Федерации, где голосуется на предмет его одобрения в целом. Отклонение Советом Федерации закона о федеральном бюджете имеет те же правовые последствия, что и отклонение любого другого федерального закона, с той только разницей, что согласительная комиссия палат в этом случае создается в обязательном порядке.

С нашей точки зрения, в отношении прав Совета Федерации в процессе рассмотрения бюджета в Бюджетном кодексе допущен регресс по сравнению с Законом о порядке рассмотрения федерального бюджета на 1998 год, так как мнение Совета Федерации должно обязательно запрашиваться только при рассмотрении вопроса о распределении средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации бюджета. На стадии первого чтения Совет Федерации участвует лишь в том случае, если Дума отклонила представленный Правительством проект бюджета, направив его в согласительную комиссию. Между тем, как указывалось выше, предметом первого чтения являются, в частности, основные принципы и расчеты по отношениям федерального и региональных бюджетов. Причем нам совершенно непонятны мотивы такого изменения законодательства, ведь ранее действующий закон обязывал Думу не принимать, а лишь выслушивать позицию Совета Федерации.

Возможной причиной того, что Совет Федерации был фактически отстранен от участия в рассмотрении бюджета в первом чтении, были его чрезмерно завышенные требования в процессе работы над Бюджетным кодексом. Так, Совет Федерации предлагал поправку, в соответствии с которой основные характеристики бюджета и другие вопросы, являющиеся предметом первого чтения, должны быть внесены Правительством на одобрение (!) в верхнюю палату до их внесения в Думу. Тем самым Совет Федерации

претендовал на изменение установленного Конституцией распределения предметов ведения между палатами.

Не поддерживая вышеизложенное предложение Совета Федерации, мы, тем не менее, считаем, что отсутствие учета мнения Совета Федерации по предмету первого чтения не только недемократично, но и нецелесообразно. Очевидно, что, если эти параметры верхнюю палату не устраивают, второе и третье чтение в Государственной Думе являются напрасной тратой времени - ведь в случае последующего отклонения бюджета Советом Федерации придется заново пересматривать распределение расходов по разделам и подразделам функциональной классификации в соответствии с измененными основными характеристиками бюджета. Неправильным нам представляется и отсутствие учета мнения СФ при рассмотрении поправок ко второму и третьему чтениям (если не считать поправок, касающихся распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации).

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым существенно расширить полномочия Совета Федерации в процессе рассмотрения бюджета. Как минимум, следует предусмотреть обязательный запрос мнения Комитета Совета Федерации по бюджету при рассмотрении закона о федеральном бюджете в первых трех чтениях. Принимая во внимание, что игнорирование позиции верхней палаты в процессе первоначального рассмотрения бюджета не избавляет Думу от необходимости корректировки бюджета в случае его отклонения СФ, что затягивает процедуру утверждения бюджета, можно предложить и более радикальный вариант. Например, предусмотреть, что Дума вправе пренебречь поправками СФ по предмету первого чтения, а также по вопросам размера Фонда финансовой поддержки субъектов РФ и его распределения между субъектами РФ лишь в случае, если за это проголосует не менее двух третей ее депутатов. В противном случае, Дума все равно будет вынуждена набирать две трети голосов для отклонения соответствующих поправок СФ, но уже после отклонения им закона о бюджете. (Из всех вопросов, являющихся предметом второго и третьего чтения, вопросы размера Фонда финансовой поддержки субъектов РФ и его распределения между регионами, выбраны нами потому, что именно по этим вопросам поправки СФ носят наиболее принципиальный характер. Преодоление большинством в две

трети голосов депутатов Думы второстепенных для Совета Федерации поправок представляется нецелесообразным, так как их учет Думой вряд ли может быть поводом к отклонению закона о бюджете.)

3) Процесс санкционирования расходов бюджетов

В отличие от ранее действовавшего законодательства Бюджетный кодекс не только регламентирует процедуры рассмотрения бюджета, но и содержит ряд содержательных норм, регулирующих порядок отражения в бюджете и практического осуществления различных видов государственных расходов. Речь идет о ряде институтов, содержащихся в главе Бюджетного кодекса, посвященной расходам федерального бюджета, а именно:

а) Институт бюджетных кредитов.

В ранее действовавшем законодательстве общих правил о порядке предоставления бюджетных кредитов не существовало. По традиции последних лет в закон о федеральном бюджете на очередной год включалась норма, предоставляющая Правительству РФ право осуществлять на условиях возвратности и платности финансирование определенных отраслей экономики в пределах ассигнований, утвержденных по соответствующим разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета (см., например, ст.52 Закона “О федеральном бюджете на 1998 год”). А так как функциональная классификация утверждалась парламентом на уровне разделов и подразделов (без дальнейшей детализации) общая сумма предоставляемых из федерального бюджета кредитных ресурсов была неизвестна. Кроме того, закон о бюджете содержал лишь самые общие условия предоставления кредитов: зачастую в нем не указывался ни конкретный срок, ни размер процентной ставки по кредитам, ни требования к их получателям.

Бюджетный кодекс установил четкие правила предоставления бюджетных кредитов. В частности, ст.193 БК предусмотрено, что обязательным приложением к Закону о бюджете должен быть проект программы предоставления средств федерального бюджета на очередной финансовый год на возвратной основе по каждому виду расходов (то есть самому конкретному уровню функциональной классификации) и отчет о предоставлении средств

федерального бюджета на возвратной основе за отчетный финансовый год и истекший период текущего финансового года.

Во-вторых, установлены различные правила предоставления бюджетных кредитов государственным и негосударственным юридическим лицам (по терминологии БК средства, предоставляемые на возвратной основе другим бюджетам, именуются ссудами). Обязательным условием получения бюджетного кредита негосударственными юридическими лицами является предоставление 100-процентного ликвидного обеспечения возврата бюджетных средств. Практическую значимость этой нормы трудно переоценить, так как до сих пор бюджетные кредиты зачастую предоставляются заведомо неплатежеспособным юридическим лицам, имеющим сильное лобби в парламенте (например, сельским товаропроизводителям из числа наследников колхозов и совхозов). Ту же цель сокращения бюджетных потерь от невозврата кредитных ресурсов преследует и норма части 7 статьи 76 БК, которая требует обязательной предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетных кредитов. Однако явным недостатком этой нормы является отсутствие указаний на последствия выявления фактической неплатежеспособности получателя бюджетного кредита в процессе проверки. Очевидно, в Бюджетном кодексе следует прямо указать, что в этом случае должна происходить блокировка соответствующих бюджетных расходов, тем более, что установленные Кодексом общие правила осуществления блокировки расходов такого основания для блокировки не предусматривают.

б) Институт бюджетных инвестиций, бюджетных субсидий и субвенций.

Вплоть до принятия Бюджетного кодекса не существовало единого нормативного акта, регулирующего взаимоотношения бюджета с негосударственным сектором экономики. С одной стороны, в этой области действовал Указ Президента РФ от 17 сентября 1994 г. N 1928 “О частных инвестициях в Российской Федерации”. В соответствии с пунктом 4 этого Указа государственная поддержка частного сектора экономики может осуществляться путем:

а) предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе на срок не более 24 месяцев;

б) путем предоставления государственных инвестиционных ресурсов на условиях закрепления в государственной собственности части акций создаваемых акционерных обществ, которые реализуются на рынке по истечении двух лет с начала получения прибыли от реализации проекта;

в) путем предоставления государственных гарантий частным инвесторам.

Несмотря на определенные недостатки данного указа, нам представляется, что в целом предусмотренная им модель взаимоотношений бюджета с частным сектором экономики достаточно разумна по следующим причинам:

- Во-первых, практически все упомянутые способы бюджетной поддержки негосударственного сектора носят заимообразный характер. Государственные средства предоставляются либо на возвратной основе (хотя и на льготных условиях), либо на безвозвратной, но при условии участия государства в уставном капитале получателя средств.

- Во-вторых, Указом предусмотрена процедура конкурсного отбора частных инвестиционных проектов, претендующих на получение бюджетных ресурсов, что обеспечивало их направление на финансирование наиболее эффективных проектов.

Однако этот Указ имел весьма узкую сферу действия: он распространялся не вообще на отношения бюджета с негосударственным сектором экономики, а только на отношения, возникающие по поводу распределения государственных капитальных вложений в размере 0,5 процента ВВП на финансирование высокоэффективных инвестиционных проектов, выделение которых должно было ежегодно предусматриваться Правительством в проекте бюджета.

С другой стороны, ежегодно из федерального бюджета по разным каналам осуществлялось финансирование негосударственного сектора экономики, не подчиняющееся никаким определенным правилам. Например, если некий проект негосударственной организации включался в перечень федеральных целевых программ, вложение в него государственных инвестиционных ресурсов не влекло возникновения у государства прав на эквивалентную взносу часть уставного капитала. Зачастую на государственный

внутренний долг списывались ранее предоставленные негосударственным организациям кредитные ресурсы.

С нашей точки зрения, оптимальным способом решения этой проблемы было бы распространение норм упомянутого Указа Президента РФ от 17 сентября 1994 г. N 1928 на любые отношения, возникающие в связи с предоставлением бюджетных средств негосударственным экономическим субъектам. Однако в Бюджетном кодексе был избран другой путь.

Так, помимо бюджетных кредитов Кодексом предусмотрена возможность предоставления бюджетных ресурсов негосударственным юридическим лицам в форме государственных инвестиций, субсидий и субвенций. Все указанные формы предоставления бюджетных ресурсов являются безвозвратными. Но если в отношении бюджетных инвестиций в Кодексе нашла закрепление норма Указа Президента РФ от 17 сентября 1994 г. N 1928 о том, что предоставление государственных инвестиционных ресурсов негосударственным юридическим лицам влечет возникновение у государства прав на соответствующую вкладу долю в уставном капитале, то в отношении субсидий и субвенций Кодекс подобных оговорок не содержит. Статья 78 БК гласит, что предоставление субсидий и субвенций негосударственным юридическим лицам допускается в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами и федеральными законами, на условиях и в порядке, которые особо определены федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Для оценки этой нормы представим себе несколько возможных на практике случаев ее действия:

- Предоставление бюджетных средств негосударственным юридическим лицам на финансирование расходов социального характера (скажем, предоставление ликвидируемым предприятиям средств на компенсационные выплаты своим бывшим работникам). Но подобные выплаты всегда эффективнее осуществлять через государственные социальные учреждения;

- Предоставление бюджетных средств негосударственным юридическим лицам на финансирование производственных расходов. Такое финансирование может быть необходимо для поддержки деятельности хронически убыточных, но социально значимых производств. Однако в этом случае не видится

оснований для сохранения указанных производств в частной собственности. Очевидно, хозяйствующие субъекты, не способные существовать в рыночных условиях, подлежат ликвидации или, когда ликвидация невозможна, - национализации.

Любые другие производственные расходы частных предприятий, по нашему убеждению, могут финансироваться из бюджета только на возвратной и (или) возмездной основе, особенно в условиях острого бюджетного кризиса, переживаемого страной. Поэтому, мы считаем необходимым исключить из Бюджетного кодекса норму о возможности предоставления субсидий и субвенций негосударственным юридическим лицам в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами или законами.

Кроме того, в целях обеспечения направления государственных инвестиционных ресурсов в наиболее перспективные отрасли экономики мы считаем целесообразным закрепить в Бюджетном кодексе норму о том, что предоставление государственных инвестиционных ресурсов негосударственным юридическим лицам производится на конкурсной основе.

4) Сбалансированность бюджетов

Впервые в российском бюджетном законодательстве в Кодексе сделана попытка содержательно ограничить полномочия законодательной власти в бюджетном процессе в целях обеспечения сбалансированности бюджета.

Эти ограничения содержатся в разделе о сбалансированности бюджетов. Именно здесь сосредоточено большинство императивных норм, рассматриваемых субъектами Федерации как выход федерального законодателя за пределы его конституционной компетенции и нарушение принципа самостоятельности бюджетов всех уровней¹¹.

1) Прежде всего, в Кодексе предусмотрено формирование бюджетов всех уровней без профицита. В случае формирования бюджета с превышением доходов над расходами следует осуществить сокращение профицита бюджета в следующей последовательности:

¹¹ Впрочем, ведение в действие предусмотренных БК ограничений некоторых характеристик бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов предполагается не раньше 2001 года.

сократить привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности (для федерального бюджета - сократить привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов);

предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;

увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

Если указанные меры осуществлять нецелесообразно, следует сократить налоговые доходы бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации.

2) В случае принятия бюджета с дефицитом необходимо утвердить источники его финансирования.

Для всех уровней бюджетной системы Кодекс определяет предельный размер дефицита и возможные направления поступлений от источников финансирования дефицита:

а) Размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации;

б) Размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации не может превышать 5 процентов объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Поступления из источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации могут направляться на финансирование исключительно инвестиционных расходов и не могут быть использованы для финансирования расходов на обслуживание и погашение долга субъекта Российской Федерации;

в) Размер дефицита местного бюджета не может превышать 3 процента объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации. Поступления из источников финансирования дефицита местного бюджета могут направляться на финансирование исключительно инвестиционных расходов и не могут быть использованы для финансирования расходов на обслуживание и погашение муниципального долга.

Представляется, что предельный размер дефицита для федерального бюджета в Кодексе завышен. Более целесообразно установить принцип нулевого первичного дефицита, согласно которому расходы федерального бюджета без учета расходов на обслуживание государственного долга не должны превышать его доходов. В условиях острого бюджетного кризиса, возможно, следовало бы установить даже требование обеспечения первичного профицита федерального бюджета.

Поддерживая стремление законодателя обеспечить сбалансированность субнациональных бюджетов, мы полагаем, что соответствующие требования Бюджетного кодекса явно завышены. Например, как видно из приводимой ниже таблицы, в 1997 году предусмотренным статьей 92 БК параметрам дефицита соответствовали бюджеты лишь 18 субъектов Российской Федерации из 89. Очевидно, в условиях острого бюджетного кризиса жесткие требования Бюджетного кодекса просто не будут выполняться. Поэтому на переходный период федеральное законодательство должно предусматривать специальные меры, которые позволили бы постепенно достичь сбалансированности субнациональных бюджетов.

Дефицит бюджетов субъектов РФ в 1997 году

Субъект Федерации	Всего доходов бюджетов органов власти субъектов РФ	Дефицит бюджетов органов власти субъектов РФ	Всего: трансферт, взаимные расчеты, дотации, субвенции	Доходы бюджетов без финансовой помощи	Доля дефицита в доходах с учетом фин. помощи	Доля дефицита в доходах без учета фин. помощи
Республика Карелия	1102968	275328	380436	722532	25%	38%
Республика Коми	2864312	815129	404810	2459502	28%	33%
Архангельская область	1163397	248414	432124	731273	21%	34%
Ненецкий АО	343896	-833	109563	234333	0%	0%
Вологодская область	1476688	214246	479122	997566	15%	21%
Мурманская область	1764145	58558	1490886	273259	3%	21%
г. Санкт-Петербург	15310945	487515	776868	14534077	3%	3%
Ленинградская область	1782025	360809	427694	1354331	20%	27%
Новгородская область	1002336	45841	651291	351045	5%	13%
Псковская область	978810	29649	779745	199065	3%	15%
Брянская область	728583	121563	342838	385745	17%	32%
Владимирская область	1172162	20441	698481	473681	2%	4%
Ивановская область	1639737	65339	1113093	526644	4%	12%
Калужская область	1096025	141550	650681	445344	13%	32%
Костромская область	2036401	150708	797990	1238411	7%	12%
г. Москва	55154934	-1903776	2496900	52658034	-3%	-4%
Московская область	7337073	1044539	1659623	5677450	14%	18%
Орловская область	1522093	40692	879572	642521	3%	6%
Рязанская область	1434339	82627	569049	865290	6%	10%
Смоленская область	944382	90359	304226	640156	10%	14%

Субъект Федерации	Всего доходов бюджетов органов власти субъектов РФ	Дефицит бюджетов органов власти субъектов РФ	Всего: трансферт, взаимные расчеты, дотации, субвенции	Доходы бюджетов без финансовой помощи	Доля дефицита в доходах с учетом фин. помощи	Доля дефицита в доходах без учета фин. помощи
Тверская область	1443427	308259	827402	616025	21%	50%
Тульская область	1816929	463865	832650	984279	26%	47%
Ярославская область	2122415	205694	750390	1372025	10%	15%
Республика Марий Эл	733976	139675	451493	282483	19%	49%
Республика Мордовия	1644901	115322	808345	836556	7%	14%
Чувашская Республика	1714910	153206	636470	1078440	9%	14%
Кировская область	1647941	16497	697881	950060	1%	2%
Нижегородская область	3316175	753167	466374	2849801	23%	26%
Белгородская область	1094171	29782	171287	922884	3%	3%
Воронежская область	1594136	-62116	642670	951466	-4%	-7%
Курская область	1575633	117359	654588	921045	7%	13%
Липецкая область	1700546	220375	47034	1653512	13%	13%
Тамбовская область	1140987	40849	501815	639172	4%	6%
Республика Калмыкия	637845	114584	453275	184570	18%	62%
Республика Татарстан	13907225	35833	282250	13624975	0%	0%
Астраханская область	1036059	273200	632325	403734	26%	68%
Волгоградская область	2020449	53978	380969	1639480	3%	3%
Пензенская область	1067543	171681	507861	559682	16%	31%
Самарская область	4094734	22100	207784	3886950	1%	1%
Саратовская область	2472826	937583	962897	1509929	38%	62%
Ульяновская область	1513753	437393	344004	1169749	29%	37%
Республика Адыгея	591047	38521	463896	127151	7%	30%
Республика Дагестан	2352549	420983	2110805	241744	18%	174%
Ингушская Республика	288855	89428	274102	14753	31%	606%
Чеченская Республика	163213	281787	163213	0	173%	н/д
Кабардино-Балкарская Республика	1302914	260413	1053854	249060	20%	105%
Карачаево-Черкесская Республика	458567	60809	285657	172910	13%	35%
Республика Северная Осетия	918233	148826	614541	303692	16%	49%
Краснодарский край	3435852	77149	2008385	1427467	2%	5%
Ставропольский край	1788958	99630	1096332	692626	6%	14%
Ростовская область	2352953	154435	1282510	1070443	7%	14%
Республика Башкортостан	8932162	10270	0	8932162	0%	0%
Удмуртская Республика	2378345	361044	1210752	1167593	15%	31%
Курганская область	689933	219132	431192	258741	32%	85%
Оренбургская область	1905070	698028	478082	1426988	37%	49%
Пермская область	2912784	205449	609398	2303386	7%	9%
Коми-Пермяцкая АО	88964	1583	123797	-34833	2%	-5%
Свердловская область	6803645	316880	633691	6169954	5%	5%
Челябинская область	3768376	326510	1338302	2430074	9%	13%
Республика Алтай	279750	12857	269797	9953	5%	129%
Алтайский край	2862284	488454	2223899	638385	17%	77%
Кемеровская область	5071185	1773585	1486772	3584413	35%	49%
Новосибирская область	3115091	615608	1079190	2035901	20%	30%
Омская область	2229378	841882	522324	1707054	38%	49%
Томская область	2449904	40154	575819	1874085	2%	2%
Тюменская область	3532677	329362	715016	2817661	9%	12%

Субъект Федерации	Всего доходов бюджетов органов власти субъектов РФ	Дефицит бюджетов органов власти субъектов РФ	Всего: трансферт, взаимные расчеты, дотации, субвенции	Доходы бюджетов без финансовой помощи	Доля дефицита в доходах с учетом фин. помощи	Доля дефицита в доходах без учета фин. помощи
Ханты-Мансийский АО	9786380	278087	10000	9776380	3%	3%
Ямало-Ненецкий АО	8441387	369574	12000	8429387	4%	4%
Республика Бурятия	1027957	669379	890591	137366	65%	487%
Республика Тыва	518605	403536	492167	26438	78%	1526%
Республика Хакасия	332865	23368	157821	175044	7%	13%
Красноярский край	4749537	837159	308007	4441530	18%	19%
Таймырский АО	234990	7581	110334	124656	3%	6%
Эвенкийский АО	321008	20904	245008	76000	7%	28%
Иркутская область	2313868	201577	359632	1954236	9%	10%
Усть-Ордынский Бурятский АО	191911	4016	166138	25773	2%	16%
Читинская область	111362	112814	644253	469369	10%	24%
Агинский-Бурятский АО	43269	-10921	91666	-48397	-25%	23%
Республика Саха	5003293	1839256	2724786	2278507	37%	81%
Еврейская АО	331063	71364	279666	51397	22%	139%
Чукотский АО	1043786	388567	746681	297105	37%	131%
Приморский край	3256849	215868	2189924	1066925	7%	20%
Хабаровский край	3054531	-115212	1487222	1567309	-4%	-7%
Амурская область	2053355	95148	1411111	642244	5%	15%
Камчатская область	939752	396243	855374	84378	42%	470%
Корякский АО	192972	335448	175652	17320	174%	1937%
Магаданская область	1700613	105300	719385	981228	6%	11%
Сахалинская область	1224712	23671	916100	308612	2%	8%
Калининградская область	909508	177182	300716	608792	19%	29%

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

3) Право внешних заимствований предоставлено только федеральному бюджету и бюджетам субъектов Российской Федерации.

Причем в первоначально принятом Государственной Думой варианте Бюджетного кодекса право внешних заимствований было предоставлено исключительно федеральному бюджету, что послужило одной из причин отклонения БК Советом Федерации. Это положение Бюджетного кодекса действительно сужало объем прав, которым субъекты Федерации пользовались по ранее действующему законодательству. Так, Указом Президента РФ №304 от 08.04.1997 г. “О выпуске внешних облигационных займов органов исполнительной власти гг. Москвы, Санкт-Петербурга и Нижегородской области” указанным субъектам Федерации было предоставлено право выпуска внешних займов при соблюдении определенных количественных ограничений общего объема заимствований и расходов на их обслуживание. Впоследствии

был издан ряд указов, расширявших перечень регионов, которым разрешается осуществлять внешние заимствования, пока, наконец, Указом № 696 от 09.06.1998 г. это право не было предоставлено всем при соблюдении следующих условий:

- объем заимствований и объем расходов на погашение и обслуживание всех видов долговых обязательств, а также условия выполнения обязательств по погашению внешних облигационных займов должны отвечать требованиям Указа №304;

- одновременно с проспектами эмиссии внешних облигационных займов в Минфин РФ должны быть предоставлены сведения о доходах и расходов бюджетов субъектов Федерации, о размере дефицита и источниках его финансирования за три года, предшествующих эмиссии;

- бюджет субъекта РФ должен исполняться в соответствии с федеральным бюджетным и налоговым законодательством;

- субъект Федерации должен получить кредитный рейтинг, определяемый не менее чем двумя ведущими международными рейтинговыми агентствами.

Мотивы стремления федерального законодателя лишить субъекты РФ полномочий на осуществление внешних заимствований понятны. Несмотря на формальное закрепление в российском праве принципа самостоятельной имущественной ответственности субъектов Федерации по своим финансовым обязательствам, очевидно, что поскольку у Федерации есть обязанность поддерживать минимальный уровень бюджетной обеспеченности региональных бюджетов, финансовое состояние регионов ей не может быть безразлично. Теоретически Федерация может отказать обанкротившемуся региону в увеличении размера трансферта из федерального бюджета. Но целью федерального трансферта является обеспечение минимального уровня социальных гарантий для населения, а необходимость обеспечения каждому гражданину России - вне зависимости от того, на территории какого субъекта Федерации он проживает - равных минимальных социальных гарантий прямо вытекает из статьи 6 и ряда других статей Конституции. Практически это означает, что в случае банкротства региона Федерация будет нести косвенную ответственность по его обязательствам, увеличивая объем финансовой помощи

на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности. Поэтому Федерация, с нашей точки зрения, вправе контролировать заимствования региональных бюджетов. В этой связи представляется правильным закрепленный в окончательной редакции БК компромисс, в соответствии с которым право осуществления внешних заимствований предоставлено лишь тем регионам, которые не являются получателями финансовой помощи из федерального бюджета (ст.103 БК).

4) Учитывая, что несостоятельность региона по внешним и внутренним долговым обязательствам для федерального бюджета одинаково нежелательны, представляется обоснованным и установление в БК общего предела заимствований, осуществляемых региональными и местными бюджетами в течение финансового года.

Так, в соответствии со ст.111 БК предельный объем заемных средств, направляемых на финансирование дефицита соответствующего бюджета в течение финансового года не должен превышать:

для субъекта Российской Федерации - 30 процентов объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и привлеченных в текущем финансовом году заемных средств;

для муниципального образования - 15 процентов объема доходов местного бюджета на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, а также без учета привлеченных в текущем финансовом году заемных средств.

При этом в составе предельного объема заемных средств не учитываются средства, привлекаемые и полностью используемые в текущем финансовом году на погашение (реструктуризацию) имеющегося долга;

расходов (видимо, это опечатка, и следует читать “расходы” - Авт.) на обслуживание соответствующего государственного долга и муниципального долга в текущем финансовом году. При этом предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации или муниципального долга в текущем финансовом году не должен превышать 15 процентов объема расходов бюджета соответствующего уровня.

Комментируя рассмотренные выше нормы Бюджетного кодекса, касающиеся требований к объему дефицита и долга субнациональных бюджетов, отметим, что существенным недостатком Кодекса является отсутствие механизма обеспечения соблюдения требований к сбалансированности бюджета со стороны субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Ни одно из предусмотренных Кодексом ограничений по объему дефицита и долга не подкреплено санкциями за его невыполнение. Правда, принятый одновременно с Кодексом (и в отличие от последнего действующий в настоящее время) Федеральный закон N 136-ФЗ “Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг” запрещает регистрацию эмиссии ценных бумаг регионов и муниципальных образований в случае несоблюдения предельных значений объема долга, предельного объема средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета соответствующего уровня на текущий финансовый год, и предельных расходов на обслуживание государственного или муниципального долга. Указанные количественные ограничения аналогичны предусмотренным Бюджетным кодексом и действуют вплоть до его вступления в силу. Однако таким образом контролируется лишь часть долга, оформленная ценными бумагами, прочие же виды заимствований остаются неподконтрольными Федерации. Кроме того, в отличие от Закона “О рынке ценных бумаг”, комментируемый закон умалчивает о последствиях размещения незарегистрированных ценных бумаг.

В целях обеспечения действия норм Бюджетного кодекса, устанавливающих предельные объемы дефицита и долга субнациональных бюджетов, представляется желательным разработать специальные правила взаимоотношений федерального бюджета с регионами, у которых дефицит текущих расходов и объем государственного долга превышает определенный предел (но, конечно, более высокий, чем установленный в действующей редакции Кодекса). Эти правила должны предусматривать, с одной стороны, дополнительную поддержку регионов, у которых превышение предельного уровня дефицита минимального бюджета и государственного долга обусловлено объективной недостаточностью собственной налоговой базы, а с

другой - сокращение (или даже прекращение) помощи из федерального бюджета регионам, у которых превышение предельного уровня дефицита и долга связано с нарушениями федерального бюджетного законодательства.

С другой стороны, некоторые из установленных Кодексом ограничений следует признать излишними. В частности, это касается нормы, предписывающей направлять поступления из источников финансирования дефицита регионального и местного бюджета исключительно на финансирование инвестиционных расходов и запрещающей использовать их для финансирования расходов на обслуживание и погашение государственного долга¹². Эта норма фактически запрещает субнациональным бюджетам рефинансировать свои долги, хотя рефинансирование является нормальной практикой, а в ряде случаев может применяться в целях сокращения расходов на обслуживание долга. Кроме того, соблюдение этого ограничения на практике невозможно проконтролировать - ведь полученные от заимствований доходы в бюджете обезличиваются.

Требую направления поступлений из источников финансирования дефицита исключительно на инвестиционные цели, федеральные законодатели одновременно создают этому преграды. Так, помимо общего предельного размера долга регионального бюджета установлен предел ежегодных заимствований. В соответствии со ст.111 БК предельный объем заемных средств, направляемых на финансирование дефицита в течение финансового года, не должен превышать для субъекта Российской Федерации - 30 процентов, а для муниципального образования - 15 процентов объема доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи и привлеченных в текущем году заемных средств. При этом в составе предельного объема заемных средств не учитываются средства, привлекаемые и полностью используемые в текущем году на погашение (реструктуризацию) имеющегося долга¹³, а также расходы на обслуживание соответствующего государственного долга и

¹² Впрочем, в Кодексе есть норма, прямо противоречащая цитируемой, согласно которой в составе предельного объема заемных средств субнациональных бюджетов не учитываются средства, привлекаемые и полностью используемые в текущем году на погашение (реструктуризацию) имеющегося долга, а также расходы на обслуживание соответствующего государственного долга и муниципального долга в текущем финансовом году.

¹³ Как видим, эта норма не совместима с установленным ст.92 Кодекса запретом на рефинансирование долга.

муниципального долга в текущем финансовом году, которые не должны превышать 15 процентов объема расходов бюджета соответствующего уровня. На практике эта статья будет препятствовать субъектам Федерации осуществлять займы как раз инвестиционного характера, так как такие займы обычно осуществляются на крупную сумму.

В этой связи представляется необходимым исключить из текста Кодекса ограничения предельного объема заимствований, осуществляемых в течение года, и направлений использования поступлений из источников финансирования дефицита региональных и местных бюджетов.

5) Весьма важной новеллой Бюджетного кодекса является норма статьи 112 о последствиях превышения предельного объема расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации или муниципального долга.

Если при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации расходы на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации превышают 15 процентов расходов его бюджета, а также в случае превышения предельного объема заимствований в течение года, и при этом субъект Российской Федерации не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, уполномоченный на то орган государственной власти Российской Федерации может применить следующие меры:

назначить ревизию бюджета субъекта Российской Федерации;

передать исполнение бюджета субъекта Российской Федерации под контроль Министерства финансов Российской Федерации;

принять иные меры, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

Аналогичные меры по аналогичным основаниям вправе применить уполномоченный на то орган исполнительной власти субъекта РФ по отношению к местному бюджету.

Фактически цитируемая норма Бюджетного кодекса предусматривает возможность вмешательства вышестоящих финансовых органов в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), отвечающих признакам несостоятельности.

Основным недостатком анализируемой статьи Бюджетного кодекса является неопределенность мер, которые вправе применить Федерация при наличии признаков несостоятельности регионального бюджета. В статье прямо упомянуты две такие меры, которые позволяют оптимизировать лишь процесс исполнения соответствующих бюджетов. Эти меры будут практически бесполезны в ситуации, когда причиной несостоятельности бюджета являются ошибки или злоупотребления, допущенные на стадии составления и утверждения бюджета.

Так, Кодексом не определены полномочия осуществляющих ревизию финансовых органов. Предположим, в процессе ревизии выявлены грубые нарушения федерального бюджетного законодательства. Если такие нарушения исходят от низших чинов региональной администрации - их можно привлечь к административной или уголовной ответственности (что, однако, не влечет их автоматического отстранения от должности). Если же субъектом бюджетного правонарушения является глава региональной администрации или ее финансового органа - эти лица, скорее всего, будут защищены от федеральной юрисдикции иммунитетом. Тем более бесполезна ревизия в случаях, когда несостоятельность регионального бюджета является следствием решений регионального представительного органа. В отсутствие у осуществляющих ревизию федеральных органов финансового контроля права давать обязательные для исполнения рекомендации по оздоровлению регионального бюджета ревизия не может принести существенного эффекта.

То же замечание можно отнести и к такой мере как передача исполнения бюджета субъекта Российской Федерации под контроль Министерства финансов Российской Федерации. Министерство финансов РФ не в состоянии изменить параметры утвержденного региональным парламентом закона о бюджете субъекта Федерации даже в случае, если этот закон не соответствует требованиям федерального бюджетного законодательства.

Несмотря на упомянутые недостатки статьи 112 БК, она не только не закрывает возможности для федерального вмешательства в бюджетный процесс субъекта Федерации, отвечающего признакам несостоятельности, но, напротив, предполагает его, говоря о возможности применения к таким субъектам Федерации “иных мер, предусмотренных бюджетным законодательством

Российской Федерации. Эта оговорка может рассматриваться как прямое указание на необходимость принятия закона о федеральном контроле над несостоятельными региональными бюджетами.

Вариант подобного законопроекта с условным названием “О мерах по урегулированию долговых обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отвечающих признакам несостоятельности” подготовлен Институтом экономики переходного периода. Основными элементами концепции законопроекта являются следующие:

1) Цель законопроекта состоит в обеспечении, с одной стороны, безусловного исполнения субъектами Федерации (муниципалитетами) своих долговых обязательств при наличии соответствующей финансовой возможности, а с другой - разумного баланса между интересами кредиторов по гражданским обязательствам и интересами населения депрессивного региона (муниципалитета) в тех случаях, когда последний не в состоянии расплатиться по своим долговым обязательствам без существенного ущемления интересов своих жителей.

2) Основанием для применения специальных мер федерального (а по отношению к муниципалитетам – регионального) финансового контроля является установление факта неисполнения региональным (местным) бюджетом своих долговых обязательств при условии, что общий объем государственного (муниципального) долга превышает установленный Бюджетным кодексом предел – объем собственных доходов соответствующего бюджета.

3) При наличии оснований, указанных в пункте 2, возбуждается судебный процесс об урегулировании долговых обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования). В процессе в качестве трех равноправных сторон участвуют представители органов государственной власти должника, Министерства финансов (применительно к муниципалитетам - финансового органа субъекта РФ), кредиторов бюджета должника.

4) Комиссия с участием перечисленных трех сторон проводит ревизию бюджета должника и разрабатывает проект плана урегулирования его долговых обязательств. План урегулирования долговых обязательств должен включать следующие основные условия:

- Срок действия плана, который не может быть меньше периода времени, необходимого для погашения основной суммы долга и процентов, образовавшихся на момент возбуждения процесса.

- Долю общего объема доходов бюджета должника, которая ежегодно должна направляться на погашение его долговых обязательств в течение срока действия плана урегулирования задолженности. Указанная доля определяется в пределах от 10% до 30% общего объема доходов соответствующего бюджета.

- Условие об обязательном исполнении бюджета должника через органы Федерального казначейства;

- Утверждение плана повышения доходов регионального бюджета.

- Утверждение плана сокращения неэффективных бюджетных расходов.

- Соблюдение нулевого дефицита регионального бюджета.

- Консолидацию в бюджет всех не предусмотренных федеральным законодательством внебюджетных фондов.

- Механизм индексации в связи с инфляцией суммы основного долга и процентов, имеющихся на момент возбуждения процесса.

В случае недостижения согласия всех трех сторон по отдельным условиям плана урегулирования окончательное решение принимает суд.

5) При существенном нарушении должником условий утвержденного судом плана должник вплоть до погашения своих долговых обязательств утрачивает право на получение финансовой помощи из вышестоящего бюджета и отчислений по регулирующим налогам. При этом сэкономленные суммы финансовой помощи и налоговых доходов могут быть переданы из федерального непосредственно в местные бюджеты, либо использоваться для финансирования трансфертов населению через органы Федерального казначейства и территориальные представительства федеральных органов исполнительной власти. Это позволяет Федерации оказывать политическое давление на администрацию должника, не ставя под удар интересы местных бюджетов и населения.

Как было показано выше, законопроект разработан в развитие статьи 112 Бюджетного кодекса, которая связывает возможность применения мер чрезвычайного финансового контроля с неспособностью субнационального

бюджета расплатиться по своим долговым обязательствам. Однако, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть вопрос о применении процедур антикризисного внешнего управления также в целях решения проблемы финансового оздоровления хронически депрессивных региональных и местных бюджетов. На сегодняшний день существование субъектов Российской Федерации, в доходной части бюджета которых финансовая помощь из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации стабильно составляет более 50% (типичными примерами которых являются Ингушская Республика, Дагестан, Тува, Адыгея, Карачаево-Черкесская и Кабардино-Балкарская Республики, Республика Марий Эл), представляет одну из самых серьезных проблем российской бюджетной системы. Причем сложившиеся к настоящему моменту бюджетные отношения между федеральным центром и депрессивными регионами одинаково неудовлетворительны для обеих сторон. Федерацию не может не беспокоить все возрастающая зависимость депрессивных регионов от федерального трансферта при видимом отсутствии у региональных властей заинтересованности в ее преодолении¹⁴, а следовательно - и собственной антикризисной стратегии. Как ни парадоксально, с этой точки зрения, хроническое недофинансирование трансфертов из федерального бюджета представляет собой явление чуть ли не позитивное, так как оно вынуждает региональные власти мобилизовать внутренние финансовые ресурсы.

Администрация депрессивных регионов, со своей стороны, не удовлетворена существующими методами формирования и распределения федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФФПР). Нестабильность перечисления трансфертов вынуждает руководство этих регионов тратить основную часть времени и сил на согласование объемов и обеспечение графика финансирования из федерального бюджета. Но главный, с точки зрения руководства депрессивных регионов, недостаток методики распределения трансферта заключается в том, что при секвестре федерального бюджета в одинаковой пропорции сокращается размер трансферта для регионов

¹⁴ По действующей методике распределения дотаций из ФФПР при росте доходов или сокращении расходов бюджета субъекта Федерации величина трансферта в следующем бюджетном году сокращается.

с такими полярными показателями бюджета как, например, Челябинская область (исходный разрыв между прогнозными доходами и нормативными расходами составляет около 4% расходов) и Тува (исходный разрыв - около 85% расходов). Очевидно, что для регионов с небольшим исходным разрывом между доходами и расходами бюджета последствия секвестра трансферта почти неощутимы, а в проблемных регионах такой секвестр ведет к резкому увеличению остаточного дефицита бюджета, который в несколько раз превышает размер собственных доходов региона.

Естественно, при отсутствии явных нарушений федерального бюджетного законодательства и прав кредиторов со стороны субъекта Федерации антикризисные меры могут применяться только на добровольной основе - по соглашению между органами власти Российской Федерации и ее субъекта.

Чтобы подобные соглашения стали возможны на практике, необходимо заинтересовать депрессивные регионы в заключении с федеральным правительством соглашений о проведении мероприятий по оздоровлению регионального бюджета. Это можно сделать двояким образом.

Во-первых, можно закрепить в Бюджетном кодексе право федерального правительства отказать в финансовой помощи тем депрессивным субъектам Федерации, которые уклоняются от заключения или исполнения подобных бюджетных соглашений. Подобный метод побуждения депрессивных регионов к заключению соглашений с Минфином РФ об оздоровлении региональных бюджетов имеет несколько минусов. Во-первых, принуждение регионов к заключению таких соглашений без четкого законодательного определения их возможных условий ставит субъекты Федерации в чрезмерную зависимость от федерального правительства, при которой региональные власти не могут заранее предвидеть, какие требования они должны соблюсти для получения жизненно необходимой помощи из федерального бюджета. Фиксация типовых условий таких соглашений в законе о федеральном бюджете на очередной год проблемы не снимает, так как при этом становится возможным ежегодный пересмотр этих условий. Поэтому использование этого метода возможно лишь в случае закрепления исчерпывающего перечня возможных условий соглашений об оздоровлении региональных бюджетов в постоянно

действующем акте (Бюджетном кодексе или специальном нормативном акте об особенностях межбюджетных отношений с депрессивными регионами).

Во-вторых, с учетом крайней степени зависимости бюджетов депрессивных регионов от федеральной финансовой помощи использование исключительно принудительных мер для побуждения региональных властей к заключению антикризисных соглашений с федеральным центром нарушает принцип добровольности договорных отношений и посягает на суверенитет субъектов Федерации.

Поэтому при построении межбюджетных отношений с депрессивными регионами представляется предпочтительным сочетание методов принуждения и поощрения. Разумный баланс интересов федеральных и региональных властей в этом вопросе может быть достигнут, если предоставление дополнительных гарантий федеральной финансовой помощи проблемным регионам обусловить их согласием на применение процедур антикризисного финансового управления. Льготный статус этих регионов при распределении помощи из ФФПР могут обеспечить следующие меры:

1) Изменение методики формирования и распределения ФФПР, предусматривающее некоторое перераспределение средств фонда в пользу проблемных регионов;

2) Введение механизма защиты от секвестра части ФФПР, предназначенной для проблемных регионов;

3) Фиксация размера трансферта для каждого проблемного региона на относительно длительный срок (не менее чем на 3 года).

5) Проблема стабильности утвержденных проектов бюджетов и бюджетного законодательства

К регулированию указанной проблемы, прежде всего, имеют отношение нормы Бюджетного кодекса о соотношении закона о бюджете и других законодательных актов, в частности, - налогового законодательства. В соответствии со ст.180 БК составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета. Практическое значение этих норм можно проиллюстрировать на примере ситуации, сложившейся при принятии федерального бюджета на

1998 год. Тогда Правительство произвело все расчеты по проекту бюджета на базе внесенного им в Думу проекта Налогового кодекса. Когда Налоговый кодекс был отклонен, пришлось заново пересчитывать все бюджетные проектировки на базе действующего налогового законодательства, что, естественно, привело к нарушению установленных сроков утверждения федерального бюджета (Федеральный Закон “О федеральном бюджете на 1998 год” был принят 26 марта 1998 года).

Однако норма ст.180 БК данной проблемы не снимает, так как изменения в налоговое законодательство могут быть внесены и после составления проекта федерального бюджета, что неизбежно вызовет необходимость его пересмотра. Очевидно, именно для того, чтобы исключить случаи пересмотра проекта бюджета, Правительство предлагало закрепить в Кодексе норму о том, что все изменения налогового законодательства, вступающие в силу с 1 января очередного года, должны быть приняты не позднее 1 июля текущего года. Закон об изменениях в налоговом законодательстве, принятый после 1 июля, может вступить в силу только с 1 января года, следующего за отчетным. Безусловно, пересмотр готового проекта бюджета - явление нежелательное, особенно учитывая, что в этом случае сдвигаются сроки утверждения не только федерального бюджета, но и по цепочке всех нижестоящих бюджетов. Однако негативные последствия от введения нормы, предполагающей автоматическую отсрочку вступления в силу актов налогового законодательства более чем на 1 год, очевидно, перевесят выгоды, приобретаемые за счет стабильности проектов бюджетов. Лучшим аргументом против этой правительственной идеи является тот факт, что в обстановке острого бюджетного кризиса Правительство недавно само вынуждено было добиваться от Думы срочного введения в действие (посреди года!) нового налога с продаж. Поэтому представляется разумным, что Дума эту идею Правительства отклонила.

С другой стороны, норма статьи 180 БК также не представляется оптимальной, если соотнести ее с нормами статей 192 части 2 и 196 БК. Первая из указанных норм устанавливает, что одновременно с проектом закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах

и сборах. Вторая гласит, что в случае отклонения Государственной Думой федеральных законов о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации, а также в законодательные акты Российской Федерации о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды **до рассмотрения в первом чтении** проекта федерального закона о федеральном бюджете расчеты по всем показателям федерального бюджета осуществляются на основе действующего законодательства. Но в соответствии со ст.180 Правительство составляет проект бюджета на базе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта. Таким образом, в случае утверждения Думой предлагаемых Правительством одновременно с проектом бюджета законов о внесении изменений в налоговое законодательство, проект закона о бюджете окажется неадекватен ситуации. Поэтому представляется целесообразным изменить формулировку статьи 180 БК, оговорив в ней, что в случае, если одновременно с проектом бюджета Правительство вносит в Думу законопроекты о внесении изменений в налоговое законодательство, расчеты по проекту бюджета должны быть представлены в двух вариантах: исходя из действующего и предлагаемого налогового законодательства. Хотя и такое решение не снимает проблемы, так как помимо Правительства поправки в налоговое законодательство могут предлагать и другие субъекты законодательной инициативы. Для решения этой проблемы можно было бы использовать изложенную выше идею Правительства (об установлении запрета на внесение изменений в налоговое законодательство, предполагающих их вступление в силу с 1 января очередного года, после 1 июля текущего года), но в скорректированном виде. Этот запрет не должен распространяться на законопроекты, вносимые Правительством или имеющие положительное заключение Правительства. Это обеспечило бы разумный баланс между необходимостью обеспечения стабильности проекта бюджета, с одной стороны, и потребностью в срочных изменениях налогового законодательства, - с другой.

Однако, говоря о стабильности проекта федерального бюджета, не следует забывать, что эта стабильность носит относительный характер - в процессе парламентского рассмотрения проекта бюджета он может быть,

подвергнут достаточно радикальным изменениям. Гораздо важнее обеспечить стабильность норм утвержденного закона о бюджете в течение финансового года. Между тем, в БК эта проблема продумана явно недостаточно, хотя Кодекс содержит целый ряд норм, направленных на решение этой проблемы. Например, 131 БК гарантирует нижестоящим бюджетам компенсацию дополнительных расходов или недополученных доходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами государственной власти. Статья 83 БК предусматривает частный случай действия этой нормы: когда дополнительные расходы у нижестоящих бюджетов возникают вследствие возложения на них вышестоящими органами власти расходных полномочий, ранее не финансировавшихся ни одним бюджетом. Финансирование таких новых видов расходов бюджетов может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в соответствующий бюджет.

Возникает вопрос: а что делать в ситуации, когда дополнительные расходы или недополученные доходы возникают не у нижестоящего бюджета, а у бюджета того уровня государственной власти, который и принял соответствующее решение? Отчасти эта проблема решена в статье 212, посвященной порядку внесения изменений в закон о федеральном бюджете. Эта норма представляет собой радикальную и весьма позитивную новацию в российском бюджетном законодательстве. Согласно ей безусловным правом законодательной инициативы о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете обладает лишь Правительство. Прочие субъекты права законодательной инициативы могут вносить проекты законов о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете в части, изменяющей основные характеристики федерального бюджета и распределение регулирующих доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, а также распределение расходов федерального бюджета по разделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов Российской Федерации лишь в следующих случаях:

- превышения доходов над учтенными федеральным законом о федеральном бюджете более чем на 10 процентов, что подтверждено итогами исполнения федерального бюджета за первое полугодие текущего финансового

года, при условии, что Правительство Российской Федерации не внесло в Государственную Думу соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального закона о федеральном бюджете за первое полугодие;

- выявления нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета, подтвержденного ревизиями и проверками Счетной палаты Российской Федерации, контрольных органов Правительства Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации, и внесения предложений о сокращении либо о блокировке расходов по выявленным направлениям неэффективного или нецелевого использования средств федерального бюджета.

С нашей точки зрения, законодателем принято правильное решение о необходимости ограничения оснований для пересмотра параметров утвержденного бюджета. Как показывает практика, предлагаемые депутатами поправки обычно направлены на увеличение ассигнований по отдельным статьям за счет перераспределения бюджетных расходов или за счет “дополнительных доходных поступлений”, которых в действительности не существует. Что касается возможности перераспределения бюджетных ресурсов между различными разделами и функциональной классификации - то вряд ли без крайней необходимости имеет смысл подвергать ревизии достигнутый в процессе первоначального рассмотрения бюджета компромисс. Такой пересмотр всегда угрожает стабильности бюджетной системы.

Несмотря на то, что в целом статья 212 является законодательным достижением, второй из указанных в ней поводов к внесению поправок в закон о федеральном бюджете представляется нам надуманным. В соответствии с Кодексом, осуществление блокировки и (или) бесспорного списания бюджетных средств, используемых нецелевым образом, относится к компетенции органов, исполняющих бюджет и органов финансового контроля. Неприменение указанными органами санкций при выявлении факта бюджетного правонарушения, каким является нецелевое использование бюджетных средств, может служить основанием для постановки вопроса о служебном несоответствии конкретных должностных лиц, но не дает основание парламенту вмешиваться в осуществление несвойственных ему

правоприменительных функций. Что касается неэффективного использования бюджетных средств - то такого правонарушения Кодекс не знает, а, следовательно, это обстоятельство не может быть “подтверждено ревизиями и проверками” органов финансового контроля. При этом само по себе понятие “неэффективного использования бюджетных средств” настолько неконкретно и растяжимо, что может быть использовано для обоснования любой инициативы о перераспределении ассигнований утвержденного бюджета. В конце концов, автор любой поправки убежден, что существующее распределение средств неэффективно по сравнению с предлагаемым им. Поэтому представляется необходимым исключить из статьи 212 БК указанное основание для пересмотра основных характеристик бюджета.

Но вернемся к вопросу о стабильности норм закона о бюджете. Казалось бы, статья 212 защищает текст бюджета от необоснованного пересмотра. В действительности, это не совсем так, так как действие этой статьи распространяется только на законопроекты о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете на очередной год. Но ведь доходная база бюджета может быть сокращена путем внесения изменений не только в бюджетное, но также и в налоговое законодательство (например, в результате принятия закона о снижении налоговых ставок, вступающего в силу в текущем финансовом году). Бюджетный кодекс этому не препятствует. С нашей точки зрения, эту проблему следует решить путем включения в Кодекс нормы, аналогичной норме о последствиях принятия вышестоящим органом решений, влекущих снижение доходов или увеличение расходов нижестоящих бюджетов. Следует установить, что любые решения федеральных органов законодательной или исполнительной власти, влекущие снижение расходов или увеличение доходов федерального бюджета, вступают в силу только с начала следующего года при условии их включения в закон о федеральном бюджете. Возможно, и компромиссное решение: такие нормы могут вступать в силу в течение года, при условии согласия Правительства на соответствующее изменение закона о федеральном бюджете на текущий год.

б) Ограничения права законодательной инициативы депутатов в бюджетном процессе

Во многих государствах в целях обеспечения сбалансированности бюджета применяются ограничения права законодательной инициативы депутатов при рассмотрении проекта бюджета. Так, ст.40 Конституции Франции предусматривает, что предложения и поправки членов парламента не должны приниматься в случае, если следствием этого может быть “сокращение средств либо создание или увеличение расходов государства”. Кроме того, в проект закона о финансах не должны вноситься никакие дополнения кроме тех, которые имеют целью исключение либо сокращение расходов, либо увеличение дохода, либо обеспечение контроля над государственными расходами. Если эти требования не соблюдаются, указанные дополнения могут быть отклонены.

Английский парламент имеет право рассматривать только те поправки к бюджету, которые направлены на сокращение расходов. Не разрешается вносить предложения об увеличении доходной части бюджета.

В США поправки Конгресса по бюджету не могут увеличивать установленный ранее дефицит бюджета. В поправке к законопроекту об ассигновании определенных денежных средств должны приниматься во внимание расходы соответствующего ведомства. Кроме того, такая поправка не может иметь целью изменение уже действующего закона.

Согласно ст.113 Основного закона ФРГ, решения, которые увеличивают предложенные федеральным правительством бюджетные расходы, включают новые расходы или допускают их в будущем, нуждаются в согласовании с федеральным правительством. Это же относится и к решениям, содержащим уменьшение поступлений денежных средств или допускающим это уменьшение в будущем¹⁵.

Важной новацией Бюджетного кодекса является ограничение права законодательной инициативы при рассмотрении проекта бюджета в третьем чтении. Так, в соответствии со ст.206 Кодекса на этой стадии к рассмотрению не принимаются поправки:

¹⁵ См. Бюджетный процесс в зарубежных государствах. М. 1996.

- предусматривающие увеличение расходов на отдельные объекты Федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ, отдельные бюджетные учреждения, а также поправки, предусматривающие включение расходов на отдельные объекты, не предусмотренные проектом бюджета, внесенным Правительством.

- предусматривающие предоставление средств федерального бюджета негосударственным организациям любых организационно-правовых форм.

Эти ограничения представляются вполне обоснованными, учитывая, что законодательные инициативы такого рода почти всегда инспирируются лоббистскими группировками и не отражают реальных общественных потребностей.

II.3. СТАДИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

1) Взаимодействие Центрального банка и Федерального казначейства в процессе исполнения бюджета

В соответствии со ст.23 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” от 02.12.90 г. в редакции от 28.04.97 г. средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов хранятся в Банке России, если иное не установлено федеральными законами. Банк России “без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции с федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, с бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также операции по обслуживанию государственного долга и операции с золотовалютными резервами Российской Федерации”.

С нашей точки зрения, эта формулировка закона весьма несовершенна, так как она фактически допускает совершение Банком России операций со средствами федерального бюджета по собственной инициативе. Между тем, очевидно, что такие операции возможны только по поручению государственных органов, а в идеале (после завершения перевода распорядителей и получателей бюджетных средств на финансирование через лицевые счета в органах

федерального казначейства) - исключительно по поручению федерального казначейства¹⁶.

Порядок расчетно-кассового обслуживания счетов органов Федерального казначейства в условиях финансирования распорядителей бюджетных средств через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства определен совместным Письмом Министерства финансов и Центрального банка России, зарегистрированным в Минюсте РФ 4 июня 1997 г. N 1319.

В соответствии с этим Письмом перечисление средств с лицевых счетов органов федерального казначейства с символом банковской отчетности 99, открытых на балансовом счете N120 "Средства федерального бюджета", осуществляется по платежным поручениям органов федерального казначейства.

Учреждение Банка России, уполномоченная кредитная организация не контролирует целевое направление средств с лицевых счетов с символом банковской отчетности 99, открываемых органам федерального казначейства на балансовом счете N 120.

В соответствии с п.1.12 указанного Письма “совершение операций по счетам по учету средств федерального бюджета органов федерального казначейства на основании инкассовых поручений, по решению суда и в других случаях, установленных действующим законодательством (то есть списание средств в бесспорном порядке) осуществляется учреждениями Банка России и уполномоченными кредитными организациями в порядке и очередности, предусмотренными действующим законодательством Российской Федерации, в пределах остатка средств на счете с символом банковской отчетности 99 на балансовом счете N 120. В случае недостаточности средств на счете с символом банковской отчетности 99 на балансовом счете N 120 поступившие документы помещаются в картотеку "Расчетные документы, не оплаченные в срок" и оплата производится по мере поступления средств в порядке очередности, предусмотренной законодательством Российской Федерации и установленными в соответствии с ним банковскими правилами.”

¹⁶ Единственная ситуация, при которой может допускаться списание средств со счетов бюджета без распоряжения органов Казначейства, - это наличие судебного решения о компенсации за счет бюджета убытков, причиненных юридическим лицам и гражданам незаконными решениями государственных органов и должностных лиц.

Несмотря на наличие в цитируемом пункте отсылок к действующему законодательству, вплоть до принятия Бюджетного кодекса действующее законодательство не содержало правил списания денежных средств со счета бюджета (лицевых счетов бюджетополучателей) при недостаточности средств на этих счетах. Статья 855 Гражданского кодекса, устанавливающая очередность списания денежных средств со счета клиента, очевидно, не была рассчитана на специфику договорных отношений между банком и федеральным казначейством. По информации Главного управления Федерального казначейства именно отсутствие согласованной позиции Центрального банка и Федерального казначейства по вопросу полномочий учреждений банков в части ведения и исполнения картотеки неоплаченных расчетных документов к бюджетным счетам распорядителей средств и вновь поступающих инкассовых поручений и механизма их акцепта, явилось главным препятствием к своевременному переводу всех бюджетополучателей на систему лицевых счетов. Упорядочить взаимоотношения между федеральным казначейством и банковскими учреждениями были призваны нормы статей 255, 285, 286 Бюджетного кодекса.

Согласно этим нормам БК при недостаточности на счете бюджета (лицевом счете бюджетополучателя) денежных средств для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, их списание осуществляется в следующей очередности:

- в первую очередь осуществляется списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью граждан в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов;

- во вторую очередь осуществляется списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для возмещения реального ущерба в размере недофинансирования, а также возмещения убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том

числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту;

- в третью очередь осуществляется списание, предусматривающее возврат излишне уплаченных и ошибочно зачисленных доходов в бюджет;

- в четвертую очередь осуществляется списание по платежным документам, предусматривающим финансирование расходов на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга;

- в пятую очередь осуществляется списание по платежным документам, предусматривающим финансирование иных расходов бюджета.

Серьезным недостатком указанной статьи является отсутствие в ней указаний на то, каким органом принимается решение о списании средств в указанных случаях - банком, в котором ведутся счета Казначейства, или самим Казначейством. С нашей точки зрения, списание средств с лицевых счетов бюджетополучателей (в отличие от бюджетных средств, не зачисленных на лицевые счета) даже при наличии судебного решения должно осуществляться только по распоряжению Казначейства, так как в функции банковского учреждения, ведущего бюджетные счета, не входит контроль за соблюдением лимитов бюджетных обязательств при расходовании средств со счетов бюджетополучателей. Одновременно следует установить обязанности Казначейства по исполнению судебных актов в пределах утвержденных для бюджетополучателей лимитов бюджетных обязательств. Если же Казначейством неправомерно отказано в осуществлении списания средств с лицевых счетов бюджетополучателей по судебным актам - взыскатель вправе предъявить соответствующий иск уже к органам федерального казначейства.

Статья 286 Бюджетного кодекса регламентирует порядок списания средств с единого счета бюджета без распоряжения Федерального казначейства. Такое списание осуществляется по решению арбитражного суда в порядке очередности, установленной статьей 255 Кодекса в случаях, предусмотренных Кодексом. При этом статья не указывает, о каких именно случаях идет речь. Возможно, речь идет о случаях, предусмотренных статьей 239 БК, устанавливающей принцип иммунитета бюджетов, представляющего собой

правовой режим, при котором обращение взыскания на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта, предусматривающего:

возмещение в размере недофинансирования в случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета;

возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту, за исключением случаев, определенных абзацем вторым настоящей статьи.

Возможно, что речь идет о случаях, предусмотренных ранее упоминавшейся статьей 255 Кодекса, устанавливающей очередность списания средств со счетов бюджета (лицевых счетов бюджетополучателей) при недостаточности средств на счете. Формулировки указанных статей БК очень близки, но все же не тождественны, что неизбежно породит сложности в правоприменительной практике.

Но вернемся к нормам статьи 286. В соответствии с ней, размер средств, списываемых со счета территориального органа Федерального казначейства без его распоряжения, не может превышать разницу между суммой средств, находящихся на счете указанного территориального органа, и суммой средств, которые в момент списания отражены на лицевых счетах бюджетных учреждений либо считаются зачисленными на их счет. При недостаточности на счете территориального органа Федерального казначейства средств для осуществления указанного списания в полном объеме денежные средства в размере неспянного остатка списываются со счета Федерального казначейства в размере, не превышающем разницу между суммой средств, находящихся на счете Федерального казначейства, и совокупной суммой средств, указанных в своде лимитов бюджетных обязательств по всем получателям бюджетных средств.

При недостаточности на счете Федерального казначейства средств для осуществления указанного списания списание денежных средств производится по мере их поступления на счет бюджета. Если указанное списание не удается

осуществить в пределах срока действия лимитов бюджетных обязательств, доведенных на период, в котором состоялось решение арбитражного суда, остаток средств, не списанных со счета бюджета, включается в лимиты бюджетных обязательств следующего периода. Если по каким-либо обстоятельствам списание средств со счета бюджета не может быть осуществлено, исполнительный лист возвращается предъявившему его лицу для предъявления его в Федеральное казначейство в следующем финансовом году либо для обращения взыскания на иное имущество.

Кроме упоминавшейся неясности правовых оснований для списания средств со счета бюджета без распоряжения органов федерального казначейства, в указанной статье БК усматривается еще ряд недостатков. Какую бы статью Кодекса (238-ю или 255-ю) мы ни приняли за норму, определяющую основания для списания средств со счета бюджета без распоряжения органов федерального казначейства, к таким основаниям будет относиться возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту. Однако в соответствии со ст. 158 Бюджетного кодекса в случае причинения незаконными действиями (решениями) главного распорядителя бюджетных средств или подведомственного ему бюджетополучателя ущерба физическим или юридическим лицам “выплата средств по исполнительным листам производится за счет казны Российской Федерации из средств федерального бюджета, выделенных федеральным органам исполнительной власти как главным распорядителям средств федерального бюджета”. Таким образом, усматривается явное противоречие между статьями 158 и 286 БК, так как в соответствии с первой возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий государственных органов или их должностных лиц, производится за счет средств, числящихся на лицевых счетах бюджетополучателей, а в соответствии со второй, возмещение производится за счет средств, находящихся на счете органа Федерального казначейства кроме средств, которые отражены на лицевых счетах

бюджетополучателей. С нашей точки зрения, более правильна норма статьи 158, так как списание средств по указанным судебным актам не с лицевых счетов бюджетополучателей, означало бы устранение ответственности последних за последствия своих незаконных действий (решений) по отношению к гражданам или юридическим лицам. Бесспорное же списание средств со счетов бюджета, не распределенных по лицевым счетам бюджетополучателей, возможно лишь в случае, если ущерб физическим или юридическим лицам причинен в результате незаконных действий (решений) самих органов федерального казначейства.

Кроме того, непонятно, почему в статье 286 БК речь идет лишь о взыскании по решению арбитражных судов. Ведь рассмотрение исков граждан (в том числе и о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями (решениями) государственных органов и их должностных лиц) относится к компетенции судов общей юрисдикции.

Помимо отмеченных выше изъянов юридической техники, нормы статей 286-287 БК плохо вписываются в российскую правовую систему, фактически превращая в фикцию закрепленный Конституцией¹⁷ и Гражданским кодексом принцип ответственности государства по своим обязательствам. Так, согласно ч.1 ст.124 Гражданского кодекса “Российская Федерация, субъекты Российской Федерации... муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами”. Это означает не что иное как отказ государства от традиционного иммунитета против требований, вытекающих из его участия в гражданских правоотношениях.

Однако статьи 286-287 Бюджетного кодекса делают практически невозможным списание средств с единого счета бюджета по решению суда за исключением случаев, когда законом о бюджете предусмотрены ассигнования на погашение той или иной кредиторской задолженности бюджета. Учитывая, что **все** бюджетные средства (за исключением дополнительных доходных поступлений, направления расходования которых, впрочем, также определены

¹⁷ Так, в соответствии со ст.53 Конституции “каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц”.

Бюджетным кодексом) имеют своего получателя, резервов на исполнение судебных решений в бюджете просто-напросто не окажется.

Подобное положение вещей представляется нам неприемлемым, хотя и лишение бюджета всякого иммунитета при определенной критической массе долговых обязательств может сделать невозможным реализацию государством (субъектом Федерации, муниципальным образованием) своих социальных функций. Кроме того, перераспределение бюджетных средств как следствие судебных решений нежелательно с той точки зрения, что в отличие от парламента, рассматривающего различные расходные потребности в комплексе, и, следовательно, имеющего возможность оценить относительную важность каждой, суд имеет дело лишь с одним частным требованием, предъявленным к государству. Учитывая, что судебный процесс такого рода инициируется частными лицами, нельзя поручиться, что более первостепенные требования будут заявлены и удовлетворены в первую очередь, промедление же в их предъявлении чревато невозможностью исполнения за недостаточностью денежных средств. Поэтому, на наш взгляд, здесь следует искать разумный компромисс.

Вариантом решения может быть изложение статей 286 и 287 в новой редакции, предусматривающей, что исполнительные документы судов на сумму, не превышающую определенный процент от общего объема доходов бюджета (например, 10% - так как в этих пределах секвестр осуществляется без внесения изменений в закон о бюджете), подлежат первоочередному исполнению путем бесспорного взыскания соответствующих средств с бюджетных счетов, что является основанием для последующего применения секвестра.

2) Проблема ведения счетов бюджетов в коммерческих банках

Как отмечалось выше, размещение бюджетных средств на счетах в коммерческих банках в отсутствие законодательных и договорных норм, регламентирующих ответственность последних, долгое время было причиной многочисленных злоупотреблений. Впоследствии была установлена ответственность коммерческих банков, обслуживающих бюджетные счета, за несвоевременное зачисление средств на эти счета или несвоевременное исполнение платежных поручений органов, исполняющих бюджет, а также

введено правило о недопустимости открытия бюджетных счетов в коммерческих банках при наличии учреждений Банка России на соответствующей территории. Однако на практике эти правила по-прежнему часто нарушаются, что особенно опасно, если учесть, что подавляющее большинство региональных и местных бюджетов исполняются по банковской системе.

В Бюджетном кодексе предпринята очередная, но, к сожалению, непоследовательная попытка решить эту проблему. Так, ст.283 БК признает нарушением бюджетного законодательства, влекущим ответственность, “открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России”. Однако действие этой статьи будет нейтрализовано нормой ч.2 ст. 156 БК, в соответствии с которой бюджетные счета могут открываться в коммерческих банках “в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории *или невозможности выполнения ими этих функций*”. С нашей точки зрения, эту оговорку следует исключить из текста статьи 156.

3) Соотношение компетенции Министерства финансов и Федерального казначейства

С момента своего образования Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 Федеральное казначейство было подчинено Министерству финансов Российской Федерации. При разработке Бюджетного кодекса вопрос о целесообразности совмещения в одном ведомстве функций по разработке и исполнению бюджета вызвал серьезные разногласия между Правительством и Парламентом. С точки зрения последнего, такое совмещение недопустимо. Поэтому первоначально в проекте Бюджетного кодекса Минфин и Федеральное казначейство рассматривались в качестве независимых друг от друга органов. Всю полноту функций по исполнению бюджета планировалось сосредоточить в руках Федерального казначейства. За Минфином же на стадии исполнения бюджета должны были сохраниться, главным образом, полномочия по осуществлению методического руководства в области составления и исполнения бюджета, а также полномочия нормотворческого характера по

детализации Закона о бюджете¹⁸. В частности, к компетенции Минфина было отнесено составление сводной бюджетной росписи, под которой в соответствии со ст.6 проекта Бюджетного кодекса понимается документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между всеми распорядителями и получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией.

Кроме того, Министр финансов наделялся (и по первоначальному, и по окончательному проекту БК - ст.166) исключительным правом применять санкции к распорядителям и получателям бюджетных средств в случае обнаружения правонарушений с их стороны, в частности:

а) осуществлять блокировку расходов (то есть сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств) в случае, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными, а также при выявлении Федеральным казначейством и органами государственного финансового контроля фактов нецелевого использования бюджетных средств.

б) запрещать главным распорядителям бюджетных средств изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы, если министру финансов поступило должностное представление Счетной палаты Российской Федерации или органов Федерального казначейства, свидетельствующее о нарушении бюджетного законодательства Российской Федерации главным распорядителем бюджетных средств.

в) при установлении случаев нецелевого использования бюджетных средств назначать в федеральные органы исполнительной власти и бюджетные

¹⁸ Представление о нормативном характере функции по составлению бюджетной росписи не является преувеличением, учитывая, что в условиях хронического неисполнения доходной части бюджета перенесение большей части ассигнований по определенной статье на последний квартал года фактически означает отказ в финансировании расходов по данной статье.

учреждения уполномоченных по федеральному бюджету, к которым переходят все полномочия главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

г) запрещать главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению осуществление отдельных расходов за исключением расходов, осуществляемых руководителем бюджетного учреждения за счет средств, полученных от внебюджетных источников.

Предложение законодателей об устранении отношений субординации между Минфином и Федеральным казначейством вызвало возражения Правительства, которое обращало внимание Государственной Думы на то, что в соответствии с Законом “О Правительстве Российской Федерации” определение структуры федеральных органов исполнительной власти (в том числе решение вопросов соподчинения ведомств) составляет исключительную прерогативу Правительства. На этом основании в конечной версии БК (ст.165) полномочия Федерального казначейства были поглощены полномочиями Минфина.

На наш взгляд, вопрос о целесообразности подчинения Федерального казначейства Минфину следует решать с учетом двух факторов.

Во-первых, против совмещения в одном лице функций разработки и исполнения бюджета можно выдвинуть тот аргумент, что органу, разрабатывающему проект бюджета, трудно абстрагироваться от собственной концепции бюджетной политики, которая не всегда совпадает с параметрами утвержденного парламентом закона о бюджете. А значит, есть риск, что предоставленные Минфину в процессе исполнения бюджета контрольно-распорядительные полномочия (в частности, право блокировки расходов) могут быть использованы для корректировки закона о бюджете в соответствии с представлениями Минфина об оптимальных расходных пропорциях. Эти представления могут отразиться на объективности принимаемых в процессе исполнения бюджета решений, что может привести к существенному изменению расходных пропорций утвержденного бюджета. Кроме того, при наличии отношений субординации Минфин имеет возможность воздействовать на политику органов Федерального казначейства.

Принципу разграничения нормотворческих и распорядительных функций противоречат нормы Бюджетного кодекса, предоставляющие Министру финансов право своим распоряжением перераспределять средства федерального бюджета между главными распорядителями, разделами, подразделами и статьями в пределах 10 процентов утвержденных ассигнований (ст.166 БК). Причем Бюджетным кодексом не определены основания для принятия Министром финансов такого решения. Как явствует из ст. 261 Бюджетного кодекса, в случае нецелевого использования бюджетных средств или невыполнения бюджетополучателем условий их выделения, происходит блокировка соответствующих расходов. Временное (на срок до 3 месяцев) перемещение бюджетных ассигнований называется отсрочкой предоставления лимита бюджетных обязательств и производится федеральным казначейством. Из сопоставления этих положений БК можно сделать вывод, что право Министра финансов на перемещение бюджетных ассигнований не связано с выявлением нарушений со стороны бюджетополучателей и сроком не ограничено. Кроме того, Бюджетный кодекс содержит противоречия по вопросу о пределах перемещения бюджетных ассигнований. Так, в соответствии с ч.1 ст. 166 БК допускается перемещение ассигнований между главными распорядителями средств федерального бюджета в пределах 10% утвержденных расходов, а согласно ч.4 ст.261 БК этот предел составляет 5%. Статьей 233 БК аналогичное право по перемещению ассигнований между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств в объеме не более 5% утвержденных ассигнований предоставлено соответственно главным и нижестоящим распорядителям бюджетных средств.

Цитируемые нормы Бюджетного кодекса далеко небесспорны, так как в данном случае возникновение права на перемещение бюджетных ассигнований может быть не обусловлено никакими объективными причинами. Таким образом, руководитель органа исполнительной власти (причем даже не высшего) наделен властью по собственному усмотрению менять утвержденные законом о бюджете расходные назначения по крупнейшим показателям бюджетной классификации. С нашей точки зрения, перемещение бюджетных ассигнований при отсутствии нарушений со стороны бюджетополучателей

может использоваться преимущественно в качестве инструмента оперативного регулирования бюджетных потоков в пределах финансового года.

Предоставление Минфину и распорядителям бюджетных средств права на перемещение бюджетных ассигнований могло бы привести к еще более существенному искажению расходных пропорций утвержденного бюджета, если бы не действие нормы ст.234 БК под названием “Предельные изменения бюджетных ассигнований для главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств”. В соответствии с этой статьей объемы бюджетных ассигнований для главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от объемов бюджетных ассигнований, утвержденных бюджетной росписью и законом о бюджете, по всем обстоятельствам, изложенным в статье 228 настоящего Кодекса (т.е. в случае секвестра не более чем на 10% утвержденных бюджетных ассигнований, исполнения бюджета по доходам сверх утвержденных, перемещения бюджетных ассигнований Министром финансов), не более чем на 10, а для получателя бюджетных средств - не более чем на 15 процентов утвержденных бюджетных ассигнований. Эта норма препятствует перемещению бюджетных ассигнований от всех бюджетополучателей в пользу одного или нескольких.

Однако эта норма может привести к превышению уровня бюджетного дефицита в условиях секвестра. Ведь она не позволяет сократить расходы по тем бюджетополучателям, в отношении которых Министр финансов ранее использовал свое право на перемещение бюджетных ассигнований в предельных значениях (то есть на 10% от утвержденной в бюджете суммы). Сократить же ассигнования на адекватно большую сумму тем бюджетополучателям, в пользу которых Министром финансов были перераспределены бюджетные средства, также нельзя, так как предельный размер сокращения исчисляется в процентах от первоначальной, а не скорректированной суммы бюджетных ассигнований. В случае активного использования Министром финансов своего права на перемещение ассигнований секвестр расходов по многим бюджетополучателям может оказаться в принципе невозможен, что негативно скажется на значениях бюджетного дефицита.

Вышеизложенные соображения приводят к выводу о необходимости ограничения предоставленного Министру финансов права на перемещение бюджетных ассигнований, не связанное с выявлением нарушений со стороны бюджетополучателей. Можно предложить несколько способов решения этой проблемы:

- либо снизить верхний предел возможного перемещения ассигнований (скажем, до 5 %);

- либо запретить перемещение ассигнований между главными распорядителями бюджетных средств и по наиболее крупным (раздел, подраздел) группировкам функциональной классификации;

- либо ограничить право перемещения сроком до 6 месяцев.

До внесения предлагаемых изменений в Кодекс проблема подчинения Федерального казначейства Минфину является второстепенной - в любом случае разграничение функций разработки и исполнения бюджета не обеспечено.

Во-вторых, при решении вопроса о соотношении полномочий Федерального казначейства и Минфина следует учитывать соображения эффективности финансового контроля. При наличии между Минфином и Федеральным казначейством отношений субординации, они не могут выступать объективными контролерами в отношении друг друга. Таким образом, процесс исполнения бюджета органами Федерального казначейства подконтролен только Счетной палате.

Для сравнения заметим, что в США, например, существует 4 органа финансового контроля¹⁹, не считая внутренних аудиторов, действующих во всех правительственных агентствах:

- а) General Accounting Office - осуществляет контроль за исполнительной властью от имени Конгресса. Его основными функциями является:

¹⁹ Cornelius E. Tierney and Robert B. Hoffman. Federal Financial management: Accounting and Audit Practicies, American Institute of Certified Public Accountants, New-York, 1976. (Из материалов проекта Правительства США по содействию налоговой реформе в России. М.Алехеев).

- разработка рекомендаций в области финансового управления, определение принципов и стандартов бухгалтерского учета, помощь в их применении;

- осуществление контроля над эффективностью использования ресурсов и эффективностью программ, реализуемых правительственными структурами, с точки зрения достижения целей, поставленных Конгрессом;

- консультирование Конгресса по финансовым и техническим вопросам, содействие Конгрессу и его комитетам в проведении специальных проверок, аудита и расследований;

- юридическое консультирование правительственных агентств, главным образом, по вопросам законности осуществляемых платежей, контрактов и выделяемых грантов. Решения, принимаемые Генеральным контролером - главой GAO - по таким вопросам, не обязательны для Конгресса или суда, но обязательны для правительственных структур.

б) Office of Management and Budget (OMB) -осуществляет общий надзор за исполнением бюджета, утверждает роспись бюджетных расходов (поквартальную и пообъектную).

в) Department of the Treasury (DOT) - ведет постоянный контроль за соответствием расходов имеющимся финансовым ресурсам и блокирует осуществление расходов, которые не были санкционированы Конгрессом или расписаны OMB. Все федеральные кассовые операции отражаются в централизованной учетной системе, которую ведет DOT.

г) Office of Inspector General - осуществляет постоянный бюджетный мониторинг правительственных агентств. (Подробнее о функциях OIG см. в главе II.4 п.1).

Исходя из вышеизложенных соображений, считаем целесообразным вывести Федеральное казначейство из подчинения Министерству финансов. Тем самым будет решено три задачи:

- обеспечено разделение функций разработки и исполнения бюджета,
- созданы предпосылки для объективного контроля над соблюдением законности в процессе казначейского исполнения бюджета со стороны Министерства финансов;

- обеспечено невмешательство Министерства финансов в текущую деятельность Федерального казначейства по санкционированию расходов и финансированию бюджетополучателей.

4) Классификация бюджетополучателей

В отличие от главных и нижестоящих распорядителей бюджетных средств, которыми могут быть только органы государственной власти, получателями бюджетных средств в Кодексе признаются бюджетные учреждения и иные (в том числе негосударственные) организации. Бюджетные учреждения создаются органами государственной власти Российской Федерации или ее субъектов, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера и финансируются из соответствующего бюджета на основе сметы доходов и расходов. “Иные бюджетополучатели” могут быть либо государственными коммерческими организациями (например, казенными предприятиями), либо негосударственными организациями как коммерческого, так и некоммерческого характера. Общей для бюджетных учреждений и иных бюджетополучателей особенностью является отсутствие подведомственных бюджетных учреждений и, соответственно, распорядительных полномочий в бюджетном процессе. Средства, получаемые бюджетными учреждениями по смете, расходуются на оплату труда персонала, трансферты населению и расчеты с поставщиками (подрядчиками).

С нашей точки зрения, к числу недостатков действующей редакции БК следует отнести то, что нормы, определяющие порядок расходования средств по смете доходов и расходов, включены в статью, посвященную особенностям правового статуса бюджетных учреждений. Между тем, по смете финансируются не только собственно бюджетные учреждения, но и органы государственной власти. В результате получается, что порядок расходования средств, выделенных по смете органам государственной власти, Кодексом вообще не регулируется.

Вышеизложенные соображения приводят к выводу о несовершенстве предусмотренной Бюджетным кодексом классификации бюджетополучателей.

С нашей точки зрения, под бюджетополучателями следует понимать не только бюджетные учреждения и негосударственные организации, но также и органы государственной власти²⁰. Вследствие же узкой трактовки понятия бюджетополучателя в Кодексе, применительно к органам государственной власти не получили законодательного закрепления такие очевидные элементы их правового статуса как обязанность целевого использования выделенных средств, право на получение информации о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств, а также право на компенсацию в размере недофинансирования. Кроме того, принимая во внимание используемое в Кодексе определение “бюджетного учреждения”, на главных и нижестоящих распорядителей бюджетных средств не распространяются нормы ст. 161 БК, определяющие порядок использования средств, выделенных по смете. В связи с вышеизложенным представляется необходимым пересмотреть соотношение понятий: распорядитель бюджетных средств, бюджетное учреждение, получатель бюджетных средств. Максимально широким из указанных понятий является понятие “получателя бюджетных средств”, которое должно включать органы государственной власти, бюджетные учреждения, а также негосударственные организации, получающие средства бюджета в качестве кредитных ресурсов или инвестиций. При этом следует определить некий минимум прав и обязанностей, присущих всем бюджетополучателям в указанном смысле слова. Далее следует выделить объем прав и обязанностей, присущих бюджетным учреждениям, а также органам государственной власти в тех случаях, когда последние осуществляют расходование средств по смете на собственное содержание. И, наконец, необходимо отдельно оговорить специфические права органов государственной власти, действующих в качестве распорядителей бюджетных средств.

²⁰ Хотя в широком смысле слова получателем бюджетных средств следует считать и гражданина, получающего пособие по бедности, и иностранное государство - словом, любое лицо, которое по каким-либо правовым основаниям получает бюджетные средства.

5) Порядок учета и расходования средств, получаемых бюджетными учреждениями от оказания платных услуг

Одним из наиболее спорных в бюджетном законодательстве является вопрос о порядке учета и расходования средств, получаемых бюджетными учреждениями от оказания платных услуг.

В соответствии со ст. 298 Гражданского кодекса доходы, полученные учреждением от разрешенной ему коммерческой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. На основании этой статьи Гражданского кодекса практически все бюджетные учреждения имеют внебюджетные счета в коммерческих банках. По данным проверки Центробанка и Главного управления Федерального казначейства остатки средств на внебюджетных счетах бюджетных учреждений на 1 января 1998 года составили 15,7 млрд. деноминированных рублей. Сюда относятся, например, средства, получаемые бюджетными учреждениями от сдачи в аренду неиспользуемых площадей, средства, получаемые государственными высшими учебными заведениями от платного обучения в рамках установленных квот коммерческого приема студентов, от договоров на выполнение научно-исследовательских работ и т.д. 17 июня 1998 года Правительство утвердило программу экономии государственных расходов, которой предусмотрена, в частности, консолидация в бюджет средств ряда внебюджетных фондов (например, Фонда по развитию инфраструктуры рынка ценных бумаг при Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, формировавшегося за счет средств, получаемых от выдачи лицензий для деятельности на рынке ценных бумаг; внебюджетного фонда Минтопэнерго; Фонда Роспатента, куда направлялись средства от регистрации вычислительных программ, баз данных и топологий интегральных микросхем и пр.). На втором этапе мобилизации внебюджетных средств в бюджет планируется запретить бюджетным учреждениям открывать более одного внебюджетного счета в банках, передать в бюджет средства от приватизации госпредприятий Минобороны и часть средств вневедомственной охраны, некоторые проценты отчислений страховых компаний в фонды противопожарной безопасности и еще ряд мер. Однако Программа не предполагает полной ликвидации внебюджетных фондов. В частности,

продолжат действовать 84 отраслевые и межотраслевые фонда научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, никто не посягает также и на внебюджетные средства учреждений системы Минобразования.

В первоначальных вариантах Бюджетного кодекса (см., например, ст. 154 БК, принятого Думой в 1 чт.) предполагалось радикальное решение проблемы внебюджетных средств бюджетных учреждений. Все средства бюджетных учреждений (как передаваемые им из бюджета, так и зарабатываемые самостоятельно) должны были учитываться и расходоваться по смете, утверждаемой вышестоящими органами государственного управления. Однако этот подход явно противоречил Гражданскому кодексу. Кроме того, лишение бюджетных учреждений прав по самостоятельному распоряжению доходами от платных услуг привело бы к сворачиванию их коммерческой деятельности, что в условиях хронического недофинансирования из бюджета повлекло бы гибель этих организаций. В результате в Кодексе был установлен некий странный компромисс. С одной стороны, в соответствии с ч. 2 ст. 42 БК “доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг”. С другой стороны, в соответствии с ч. 6 ст. 161 БК бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников. Мы усматриваем явное противоречие между этими нормами Кодекса, учитывая закрепленный Кодексом принцип общего покрытия расходов. Этот принцип означает, что “доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета за исключением доходов целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации”. Таким образом, если доходы бюджетных учреждений от платных услуг объявлены доходными источниками бюджета, они должны зачисляться в доходы бюджета и тем самым обезличиваться. Нам совершенно непонятно, каким образом можно учесть в

смете бюджетного учреждения, а тем более - самостоятельно израсходовать эти средства.

Таким образом, в окончательной версии Бюджетного кодекса вопрос о внебюджетных средствах государственных учреждений не столько разрешен, сколько запутан. С нашей точки зрения, масштаб проблемы требует ее решения, исходя из следующих принципов.

Прежде всего, нельзя устанавливать одинаковый правовой режим для поступлений, получаемых от оказания платных услуг собственно государственными учреждениями и органами государственной власти. В соответствии с ч. 2 Бюджетного кодекса бюджетными учреждениями могут признаваться организации, наделенные государственным или муниципальным имуществом на праве оперативного управления и не имеющие статуса федерального казенного предприятия. Таким образом, под это определение попадают органы государственного управления. С нашей точки зрения, органы государственного управления в отличие от бюджетных учреждений в собственном смысле слова в принципе не могут заниматься коммерческой деятельностью. При кажущемся сходстве услуг, оказываемых образовательными учреждениями и, например, судами или органами, осуществляющими лицензирование отдельных видов деятельности, у них принципиально разная правовая природа. Разница состоит в том, что услуги первого вида могут быть оказаны субъектами частного сектора, а услуги вторых - нет. Гражданин, которого не устраивает качество образования в государственном вузе, может обратиться в частный, но он не может отказаться от услуг суда, или лицензионного органа ввиду их неконкурентоспособности. Таким образом, если государственный вуз, чтобы получить дополнительные доходы, должен прилагать к тому усилия, то орган власти получает эти средства исключительно в силу своего правового статуса. Поэтому предоставление органам власти любых прав по самостоятельному распоряжению средствами, получаемыми от оказания платных услуг, приводит к тому, что эти органы злоупотребляют своим монопольным положением в соответствующей области для получения коммерческой выгоды, их коммерческая деятельность слишком легко может служить прикрытием коррупции, а также может оказывать ненадлежащее влияние на их решения.

Поэтому любые средства, получаемые органами государственной власти от оказания платных услуг, в перспективе должны полностью перечисляться в доход бюджета. На переходный период, пока бюджетное финансирование едва покрывает текущие расходы органов государственной власти, можно в виде исключения сохранить их внебюджетные фонды, образуемые за счет средств, получаемых от оказания платных услуг, для финансирования определенных целевых расходов (главным образом, инвестиционного характера), однако эти средства должны подлежать учету на лицевых счетах органов государственной власти в федеральном казначействе и расходоваться строго по целевому назначению, чтобы исключить направление их на потребление.

Но и предоставление собственно бюджетным учреждениям полной свободы в распоряжении внебюджетными средствами также не вполне правильно. Например, статьей 15 закона о федеральном бюджете на 1998 год было закреплено правило, в соответствии с которым доходы от сдачи в аренду находящегося в государственной собственности имущества научных организаций в полном объеме учитываются в доходах федерального бюджета, при этом 70% указанных доходов используется указанными организациями в качестве дополнительного источника финансирования содержания и развития материально-технической базы. Доходы же бюджетных учреждений, получаемые от оказания платных услуг, не могут учитываться в доходах бюджета и отражаться в утверждаемой для них вышестоящими государственными органами смете. Эти доходы подлежат отдельному учету, хотя государство должно иметь представление об их размере и направлениях использования, для чего внебюджетные счета бюджетных учреждений должны вестись исключительно в органах федерального казначейства.

Государственный учет внебюджетных средств бюджетных учреждений нужен для того, чтобы определить необходимый объем государственных субсидий на их содержание. Тем бюджетным учреждениям, которые имеют устойчивое многократное превышение доходов от платных услуг над размерами бюджетных ассигнований, следует сокращать размер этих ассигнований. Хотя, пропорции сокращения не должны быть линейным, дабы не ликвидировать у бюджетных учреждений стимулы к самостоятельному зарабатыванию средств.

6) Проблема унификации правового статуса государственных учреждений

Огромной проблемой бюджетной практики представляется то обстоятельство, что из сферы действия казначейской системы выведены практически все так называемые “силовые ведомства”, то есть Вооруженные силы, пограничные войска, воинские формирования Федеральной службы безопасности, Министерства по чрезвычайным ситуациям и пр. Отсутствие внешнего контроля за использованием бюджетных ресурсов в войсках на фоне постоянного сокращения государственных расходов на оборону обусловило поистине угрожающие масштабы хищений армейского имущества и бюджетных средств. Очевидно, что разгул преступности в армии представляет для обороноспособности страны существенно большую опасность, чем мифическая угроза разглашения государственной тайны в случае допуска органов федерального казначейства к процессу санкционирования военных расходов.

Вышеизложенное приводит к выводу о необходимости безотлагательного перевода Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований, государственных органов и сил обеспечения безопасности государства на финансирование через казначейскую систему²¹. Во избежание умышленного затягивания этого процесса под давлением военно-промышленного лобби представляется необходимым принять специальный закон “О порядке финансирования бюджетных расходов на оборону”, в котором следует определить механизмы защиты государственной тайны в процессе казначейского исполнения военного бюджета.

7) Критерии оценки расходов бюджетных учреждений

Одной из важнейших стадий процесса исполнения федерального бюджета является утверждение вышестоящими распорядителями бюджетных средств смет для подведомственных им бюджетных учреждений. До последнего

²¹ Некоторые шаги в этом направлении уже предпринимаются. Так, согласно закону “О федеральном бюджете на 1997 год” расчеты по договорам с отечественными производителями на закупку продовольствия для продовольственного обеспечения Вооруженных сил РФ должны производиться через органы Федерального казначейства. А Распоряжение Правительства РФ № 252-р от 25.02.1997 г. и Постановление Правительства РФ № 1082 от 28.08.1997 г. “О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета” предусматривают переход в первом полугодии 1997 года в порядке эксперимента на финансирование воинских частей, отдельных военных округов через органы федерального казначейства.

времени ввиду отсутствия законодательных норм, определяющих порядок установления функциональных обязанностей бюджетных учреждений, составления их смет, отраслевые министерства самостоятельно определяли круг задач и меру ответственности для подведомственных учреждений. Вневедомственный контроль за деятельностью последних был затруднен отсутствием стандартизированных критериев оценки эффективности их деятельности и обоснованности затрат. К настоящему времени не утверждены нормативы бюджетных затрат на единицу предоставляемых государственными учреждениями услуг. А в тех случаях, когда такие нормативы рассчитаны (например, финансирование образовательных и лечебных учреждений производится в зависимости от численности контингента обучающихся (больных)), они не подвергались независимой экспертной оценке. В условиях неразработанности правовой базы, регламентирующей порядок деятельности государственных учреждений, участие Федерального казначейства в санкционировании их расходов носило во многом формальный характер.

Бюджетный кодекс создал предпосылки для осуществления вневедомственного контроля за расходами бюджетных учреждений, установив требование составления смет доходов и расходов последних на основе двух взаимосвязанных критериев:

- заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг, определяемых для бюджетных учреждений вышестоящими распорядителями бюджетных средств;

- нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственными учреждениями услуг. Весьма существенно, что эти нормативы утверждаются не главными распорядителями бюджетных средств, а Правительством Российской Федерации.

Таким образом, сметы бюджетных учреждений должны стать прозрачны для федерального казначейства. При этом в соответствии со ст.160 БК главные и нижестоящие распорядители бюджетных средств несут ответственность за соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг при утверждении смет доходов и расходов. Однако явным недостатком Бюджетного кодекса является то, что он

не устанавливает ни форм, ни размеров такой ответственности. С нашей точки зрения, необходимо ввести процедуру контроля за соответствием смет, утверждаемых главными и нижестоящими распорядителями бюджетных средств, нормативам финансовых затрат. Такой контроль должен осуществляться Минфином или Федеральным казначейством. Причем при установлении несоответствия контрольный орган должен обладать правом требовать внесения изменений в сметы.

8) Порядок осуществления государственных закупок

Вплоть до принятия Бюджетного кодекса одним из наиболее распространенных видов злоупотреблений с бюджетными средствами было манипулирование ценами при осуществлении государственных закупок. И хотя Закон “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” был принят в 1994 году, вплоть до последнего времени его нормы бездействовали. Это объясняется тем, что закон, декларируя принцип размещения заказов на поставку продукции для государственных нужд на конкурсной основе, не определял порядка проведения соответствующих конкурсов.

Этот законодательный пробел был восполнен только с выходом Указа Президента Российской Федерации № 305 от 8 апреля 1997 года “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд”. В соответствии с названным Указом, размещение заказов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд осуществляется преимущественно путем проведения открытых конкурсов. Государственный заказчик (которым может быть орган исполнительной власти, государственное предприятие, учреждение, или уполномоченное ими юридическое лицо) публикует в открытой печати приглашение к участию в конкурсе, которое должно содержать квалификационные требования к потенциальным поставщикам, спецификацию продукции и основные условия поставки. Конкурс выигрывает лицо, предложившее продукцию наилучшего качества по минимальной цене. В некоторых, специально оговоренных случаях (пункты 26-30 Указа), допускается проведение закрытого конкурса, запроса котировок цен или проведение закупок у единственного источника.

Проведение закрытого конкурса допускается в случаях, когда:

- продукция в силу уровня технической сложности или специального характера может быть закуплена только у ограниченного круга поставщиков;

- цена государственного контракта составляет менее 2500 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда, а время и расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого числа заявок на участие в торгах (конкурсе), значительны по сравнению со стоимостью закупаемой продукции, - по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации или с уполномоченным им территориальным органом;

- государственный контракт заключается на приобретение продукции для нужд национальной обороны или для обеспечения национальной безопасности в части, составляющей государственную тайну.

Запрос котировок применяется при закупках имеющейся в наличии продукции, которая производится или предоставляется не по конкретным заявкам заказчика и для которой существует сложившийся рынок, при условии, что цена государственного контракта не превышает 2500 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда.

Закупки у единственного источника допустимы по согласованию с Министерством экономики в случаях, если требуемую продукцию производит единственный поставщик, или если ввиду непредвиденных обстоятельств возникает срочная потребность в закупке, в связи с чем проведение конкурса нецелесообразно.

Рассматриваемый Указ содержит значительное число процедурных норм, направленных на предотвращение возможных злоупотреблений со стороны заказчика (например, участие потенциальных поставщиков в процедуре конкурсного отбора, жесткие требования к документальной фиксации конкурсных процедур и принцип их открытости для претендентов). С другой стороны, Указ предусматривает меры и против недобросовестности поставщиков. В частности, государственными контрактами на поставку продукции должно обязательно предусматриваться предоставление поставщиком обеспечения исполнения его контрактных обязательств, неустойки за нарушение условий контракта. Указом установлено, что предусмотренный им порядок размещения заказов на поставку продукции для

государственных нужд должен применяться также при осуществлении закупок для нужд субъектов Федерации и муниципальных образований.

Тем не менее, и после выхода данного Указа Президента, в законодательстве о государственных закупках оставались изъяны. Главным из них являлась излишне узкая трактовка понятия “поставок для государственных нужд”. В соответствии с ч.2 ст.1 Закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”, поставки для федеральных государственных нужд осуществляются в целях:

- создания и поддержания государственных материальных резервов РФ;
- поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности РФ;
- обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных обязательств;
- реализации федеральных целевых программ.

Таким образом, в содержание понятия “поставок для государственных нужд” не входили закупки, осуществляемые бюджетными учреждениями за счет средств, выделенных по смете на их текущее содержание. Это означает, что вышеизложенные процедурные нормы президентского Указа № 305 на такие закупки не распространялись. Конечно, в каждом конкретном случае сумма таких закупок (например, закупок офисной мебели, оборудования, канцелярских принадлежностей) могла быть незначительна, но в совокупности подобные расходы бюджетных учреждений составляли весьма внушительные суммы.

Решение этой проблемы содержит Бюджетный кодекс. Согласно ст.71 БК при закупках товаров (работ, услуг) за счет средств, выделенных бюджетному учреждению по смете, на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда, заключение контракта на поставку по конкурсу считается обязательным. Тем самым под государственный контроль поставлены крупные закупки, осуществляемые бюджетными учреждениями за счет средств, выделенных им по смете, которые ранее не подлежали никакой правовой регламентации.

Данные о количестве, качестве и цене закупаемых товаров при закупках на сумму менее 2000 минимальных размеров оплаты труда подлежат фиксации в специальных реестрах закупок.

Существенным пробелом Бюджетного кодекса, на наш взгляд, является отсутствие указаний о порядке использования сведений, отраженных в реестрах закупок. В частности, представляется необходимым зафиксировать в Бюджетном кодексе правило, в соответствии с которым при отклонении отраженной в реестре закупочной цены от средней рыночной цены на аналогичные товары более чем на 10-20% государственный орган или бюджетное учреждение, осуществляющие закупки, должны представлять в органы федерального казначейства обоснование принятого решения. (Источником информации об уровне рыночных цен на определенные товары могли бы быть базы данных налоговых органов, используемые для осуществления контроля за соответствием объявленных сторонами сделки цен рыночному уровню.) В случае, если орган федерального казначейства не считает убедительным представленное обоснование, он должен иметь право запретить осуществление закупок по предлагаемой цене.

Кроме того, недостатком предусмотренного российским законодательством механизма контроля за осуществлением государственных закупок представляется отсутствие методического руководства этим процессом. Например, в США два правительственных агентства разрабатывают методические указания по осуществлению государственных закупок. General Service Administration (GSA) осуществляет кодификацию и публикацию унифицированной политики, процедур и правил закупок товаров и услуг правительственными агентствами. Office of Management and Budget (OMB) устанавливает единые принципы определения цен, применяемых по контрактам, заключаемым с конкретными институтами и организациями²². Представляется необходимым существенно развить методическую базу процесса осуществления государственных закупок.

9) Процедуры санкционирования расходов федерального бюджета

Как указывалось выше, позитивной новацией правовой регламентации процесса исполнения бюджета является законодательное закрепление понятия бюджетного обязательства и лимита бюджетного обязательства. Под

²² Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Brooking Institution, Washington, DC, 1995.

бюджетным обязательством в соответствии со ст.222 БК понимается признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью. Однако это определение, на наш взгляд, нуждается в уточнении, так как оно извращает правовую природу бюджетного обязательства. Нельзя ставить возникновение бюджетного обязательства в зависимость от его признания органом, исполняющим бюджет. Бюджетное обязательство возникает на основании закона о бюджете, хотя его объем и может корректироваться правомерными решениями исполняющих бюджет органов. Поэтому, с нашей точки зрения, правильнее говорить о бюджетном обязательстве как об обязанности совершить расходование средств бюджета в течение определенного срока, возникающей в соответствии с законом о бюджете, и принятыми в соответствии с Бюджетным кодексом и законом о бюджете решениями органов, исполняющих бюджет, главных и нижестоящих распорядителей бюджетных средств.

К числу недостатков предусмотренной Бюджетным кодексом процедуры подтверждения платежных обязательств бюджета, с нашей точки зрения, следует отнести отсутствие указаний о необходимости корректировки смет распорядителей и получателей бюджетных средств в случае изменения лимитов бюджетных обязательств. В соответствии со ст.221 сметы расходов подведомственных учреждений утверждаются распорядителями бюджетных средств в течение 15 дней с момента доведения уведомлений о бюджетных ассигнованиях, то есть в начале финансового года. В течение года в связи с различными обстоятельствами, возникающими в процессе исполнения бюджета, объемы бюджетных ассигнований могут меняться, однако обязанность соответствующей корректировки смет не предусмотрена. При этом общим для процедур принятия и подтверждения платежных обязательств принципом является требование соответствия платежных обязательств сметам и лимитам бюджетных обязательств. Отсутствие в кодексе четкого ответа на вопрос, какой из этих документов имеет приоритет в случае противоречия между ними, может создать почву для злоупотреблений. С нашей точки зрения, для устранения этой проблемы следует, во-первых, обязать распорядителей

бюджетных средств, ответственных за утверждение смет нижестоящих бюджетополучателей, приводить их в соответствие с измененными лимитами бюджетных обязательств, и во-вторых, установить правило, в соответствии с которым в случае противоречия между сметой и лимитом бюджетных обязательств принятие и подтверждение бюджетных обязательств должно производиться в соответствии с лимитом.

10) Последствия недофинансирования бюджетополучателей

Одной из новаций Бюджетного кодекса явились нормы о последствиях недофинансирования бюджетополучателей. Так, в соответствии с ч.1 ст.238 БК получатели бюджетных средств имеют право на компенсацию в размере недофинансирования по утвержденным для них лимитам бюджетных обязательств за исключением случаев сокращения расходов бюджета более чем на 10% и блокировки расходов для данных бюджетополучателей. Буквально из текста статьи следует, что право на компенсацию недофинансирования существует у бюджетополучателей и в случае секвестра расходов бюджета не более чем на 10%. В процессе рассмотрения Бюджетного кодекса Правительство выступало вообще против установления права бюджетополучателей на компенсацию недофинансирования, усматривая в этом опасность значительного роста расходов бюджета. При этом, по мнению Правительства, отражение в бюджете задолженности по финансированию расходов за истекший год может быть осуществлено по отдельным статьям расходов, утвержденных в бюджете на очередной финансовый год (например, погашение кредиторской задолженности в капитальном строительстве). Нельзя не согласиться с мнением Правительства о недопустимости прямой компенсации бюджетополучателям недофинансирования, вызванного введением режима секвестра. Ведь в случае введения этого режима сокращаются не только лимиты бюджетных обязательств, но и сами бюджетные ассигнования, то есть бюджетополучатель утрачивает право на финансирование в соответствующей части.

Впрочем, если разработчики Бюджетного кодекса действительно имели в виду необходимость компенсации недофинансирования, вызванного введением режима секвестра, им не удалось четко провести эту мысль в формулировках

Бюджетного кодекса. Во-первых, Бюджетный кодекс не предусматривает необходимости автоматического включения в состав расходов бюджета на очередной год средств на возмещение бюджетополучателям разницы между изначально утвержденной и секвестрированной расходной частью бюджета прошедшего года. В соответствии с ч.3 ст. 238 компенсация в размере недофинансирования осуществляется по решению суда. Во-вторых, согласно ч.2 той же статьи недофинансирование означает разницу между лимитом бюджетных обязательств, доведенных в уведомлении о лимите бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств, и объемом средств, зачисленных на лицевой счет получателя бюджетных средств, либо объемом средств, списанных с единого счета бюджета в пользу получателя бюджетных средств, в период действия лимита бюджетных обязательств за исключением случаев сокращения расходов бюджета более чем на 10% и блокировки расходов для данных бюджетополучателей. Однако в соответствии со ст. 224 БК лимиты бюджетных обязательств подлежат изменению в случае введения режима секвестра. Таким образом, при введении этого режима разница между **измененным** лимитом бюджетных обязательств и объемом средств, зачисленных на лицевой счет бюджетополучателя, должна быть равна нулю, а следовательно, права на компенсацию недофинансирования не возникнет. Поэтому, с нашей точки зрения, вне зависимости от первоначального замысла авторов БК его формулировки не допускают компенсации недофинансирования в случае введения режима секвестра. Однако в целях исключения двусмысленности норм статьи 238 следует прямо оговорить, что право на компенсацию недофинансирования не действует также в случае сокращения расходов бюджета менее чем на 10% в соответствии со ст.229 БК.

Однако нельзя согласиться и с мнением Правительства о том, что право на компенсацию недофинансирования вообще не должно признаваться. Это право должно возникать всякий раз, когда средства, зачисленные на лицевой счет бюджетополучателя, окажутся меньше ассигнований, предусмотренных для него законом о бюджете, в результате любых неправомерных действий органа, исполняющего бюджет, либо вышестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств. В этом смысле представляется слишком узкой формулировка ч.2 ст.238 БК, трактующая недофинансирование как разницу

между лимитом бюджетных обязательств, доведенных в уведомлении о лимите бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств, и объемом средств, зачисленных на его лицевой счет. Ведь перечень бюджетных правонарушений, содержащийся в ст. 283 БК, предусматривает и такой вид правонарушения как “несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи”. Таким образом, право на компенсацию недофинансирования должно возникать и в тех случаях, когда в результате правонарушения, допущенного органами, исполняющими бюджет, доведенные до бюджетополучателя уведомления о бюджетных ассигнованиях или лимитах бюджетных обязательств не соответствуют утвержденным расходам и бюджетной росписи.

II.4. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

1) Контроль за обоснованностью расходов в рамках органов исполнительной власти

Серьезным недостатком предусмотренного Кодексом механизма финансового контроля является отсутствие специализации контрольных органов. Очевидно, что должностные лица органов Федерального казначейства, санкционирующие расходы распорядителей и получателей бюджетных средств, не владея детальной информацией о специфике деятельности различных бюджетных учреждений, не способны содержательно анализировать поступающие к ним расходные документы. Причем даже если штаты органов Федерального казначейства в перспективе расширятся настолько, чтобы появится возможность существенно сократить число бюджетополучателей, обслуживаемых одним чиновником Федерального казначейства, проблема будет решена не вполне, так как такой контроль все же будет носить нерегулярный и внешний характер.

По вышеизложенным причинам в международной практике внешний финансовый контроль обычно дополняется внутренним. Например, в США помимо General Accounting Office (GAO) - аналога российской Счетной палаты -

и Department of the Treasury (DOT) - Казначейства - действует Office of The Inspector Generals (OIG). Этот орган, как и GAO, подотчетен Конгрессу. Генеральные инспектора в крупные правительственные агентства назначаются Президентом (в некоторые из них - с согласия Сената). Такие инспектора действуют практически во всех правительственных агентствах.

Функции генеральных инспекторов заключаются в постоянном мониторинге правительственных агентств, при которых они состоят. Полномочия инспекторов включают традиционный аудит, индивидуальные уголовные расследования, оценку программ, анализ ведомственной политики. Для исполнения возложенных на них полномочий инспектора имеют полный доступ ко всей необходимой информации в своих агентствах, однако им запрещено вмешиваться в текущую деятельность последних. Свои доклады (текущие полугодовые и срочные) инспектора представляют главам агентств, при которых они состоят. Глава агентства обязан направить доклад (в течение 30 дней для полугодовых и 7 дней для срочных докладов) в Конгресс без каких-либо изменений. При этом он вправе приложить к докладу свои комментарии. Таким образом, генеральные инспектора являются единственными среди назначаемых Президентом в правительственные агентства чиновников, которые вправе напрямую обращаться к Конгрессу без необходимости в предварительной проверке со стороны OMB.

Хотя генеральные инспектора могут быть отстранены от должности Президентом, их независимость обеспечивается правом самостоятельного найма ассистентов и прочего персонала OIG. Они также имеют свободу проводить те проверки и расследования, которые они считают необходимыми.

Помимо GAO и OIG, правительственные агентства имеют своих внутренних бухгалтеров и аудиторов, хотя, естественно, независимость таких внутренних контролеров от руководителей правительственных агентств условна. Наконец, правительственные агентства вправе нанимать внешних аудиторов для проведения проверок. Причем отчеты таких внешних аудиторов как правило открыты для GAO и OIG²³.

²³ Cornelius E. Tierney and Robert B. Hoffman. Federal Financial management: Accounting and Audit Practices, American Institute of Certified Public Accountants, New-York, 1976. (Из материалов проекта Правительства США по содействию налоговой реформе в России. М.Аlexeev).

В перспективе представляется желательным учредить аналогичный ОИГ институт специализированного финансового контроля, осуществляемого на постоянной основе, и в России. Пока же в качестве компромиссной меры можно предложить повысить квалификационные требования и степень ответственности бухгалтерских кадров бюджетных учреждений.

Например, проектом Бюджетного кодекса, принятым Думой в первом чтении, предусматривался институт бюджетного бухгалтера, введение которого несомненно содействовало бы укреплению бюджетной дисциплины. Под бюджетным бухгалтером статья 157 БК, принятого в первом чтении, подразумевала бухгалтера бюджетного учреждения и иного бюджетополучателя, финансируемого на основе сметы доходов и расходов.

Бюджетный бухгалтер призван был обеспечить целевое использование бюджетных средств согласно утвержденной смете доходов и расходов и нести полную материальную ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей. Возможно, норма указанной статьи об обязанности бухгалтера возместить убытки, причиненные его действиями бюджетополучателю, выглядела несколько идеалистично, однако в результате исключения из Кодекса указанной статьи были потеряны некоторые вполне реальные и полезные нормы, как например:

- норма о том, что прием на работу и увольнение бюджетного бухгалтера осуществляется по согласованию с органами Федерального казначейства;

- норма о том, что обязательным условием приема на работу бюджетного бухгалтера является квалификационный аттестат, выдаваемый Министерством финансов Российской Федерации;

- норма о том, что кроме оснований, предусмотренных трудовым законодательством, основанием для увольнения бюджетного бухгалтера служит представление руководителя органа Федерального Казначейства. Причем при наличии представления органа Федерального Казначейства об увольнении бюджетного бухгалтера Министерство Финансов должно рассмотреть вопрос о целесообразности аннулирования выданного этому бухгалтеру квалификационного аттестата.

С нашей точки зрения, следует восстановить перечисленные нормы в Бюджетном кодексе.

2) Полномочия Счетной палаты

С нашей точки зрения, предоставленные Счетной палате в настоящее время распорядительные полномочия недостаточны для ее эффективного функционирования. В частности, в отличие от Минфина и Федерального казначейства Счетная палата не вправе выносить решение о бесспорном взыскании с бюджетополучателей бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, налагать санкции за бюджетные правонарушения.

Очевидно, такое положение объясняется опасением нарушить принцип разделения властей. С нашей точки зрения, эта опасность явно преувеличена, так как Счетная палата не может быть признана представительным органом в собственном смысле слова. Во-первых, ее аудиторы назначаются решением палат Федерального собрания, а не избираются, причем депутаты Госдумы и члены Совета Федерации не могут входить в состав Счетной палаты; во-вторых, Счетная палата обладает известной независимостью не только от исполнительной, но и от законодательной власти, так как срок полномочий ее аудиторов (6 лет) на два года больше срока полномочий Государственной Думы очередного созыва. С нашей точки зрения, степень независимости Счетной палаты от смены большинства в парламенте следует усилить. Ведь доверие парламента к деятельности Счетной палаты должно обеспечиваться не совпадением политических взглядов ее должностных лиц со взглядами депутатов, а профессионализмом аудиторов Счетной палаты и их независимостью от исполнительных органов. В пользу такого решения говорит и опыт развитых стран, в которых руководители контрольных органов, образуемых парламентами, назначаются на сроки более длительные, чем сроки полномочий самих парламентов (в США - на 15 лет, в Канаде - на 10, в ФРГ, Австрии и Венгрии - 12 лет), и могут быть освобождены от должности решением парламента только в случае некомпетентности или в порядке импичмента. Во многих странах законом гарантируется независимое положение членов и сотрудников высшего контрольного органа. В ФРГ, например, президент, вице-президент, заведующие отделами и секторами Федеральной Счетной палаты подобно судьям подчиняются только закону и не могут быть

сняты со своих остров без их собственного на то согласия²⁴. В этой связи представляется необходимым исключить из статьи 29 Федерального закона “О счетной палате” пункт “д”, предусматривающий возможность досрочного прекращения полномочий должностных лиц Счетной палаты в виду формирования Государственной Думы нового созыва.

Учитывая, что Счетная палата не является представительным органом в собственном смысле слова, мы не видим никаких оснований для лишения ее распорядительных полномочий, необходимых для осуществления финансового контроля. В первую очередь, необходимо предоставить ей право применения мер праввосстановительного характера, и в частности, право безакцептного списания с бюджетных и расчетных счетов бюджетополучателей средств, используемых не по назначению. Что касается лицевых счетов, ведущихся в органах Федерального казначейства, - следует предоставить Счетной палате право блокировки расходов, аналогичное тому, которое предоставлено Министру финансов.

Менее однозначен вопрос о праве Счетной палаты самостоятельно применять санкции за бюджетные правонарушения. В международной практике подобные полномочия представляются органам финансового контроля, образуемым законодательной властью, не всегда. Например, General Accounting Office США не вправе налагать санкции за обнаруженные правонарушения, но докладывает о них Конгрессу, который в свою очередь сообщает о них Департаменту юстиции. В пользу такого решения вопроса можно привести аргумент о том, что параллельное существование нескольких юрисдикционных органов при отсутствии иерархии между ними может привести к вынесению противоречивых решений по одному и тому же делу, препятствовать выработке единообразной правоприменительной практики. Однако это не означает, что Счетная палата не может быть инициатором применения административных санкций. Чтобы это право Счетной палаты не превратилось в фикцию, в Бюджетном кодексе следует закрепить обязанность Минфина и Федерального казначейства рассматривать представления Счетной палаты о применении санкций к нарушителям бюджетного законодательства и предусмотреть

²⁴ А.Д.Семенов “Парламентский контроль за исполнением государственного бюджета”. - Элиста: АПП “Джангар”, 1998.

процедуру (возможно - судебную) обжалования Счетной палатой решений Минфина и Федерального казначейства об отказе в возбуждении дел о бюджетных правонарушениях.

Кроме того, в целях усиления роли Счетной палаты в осуществлении финансового контроля следует внести следующие изменения в законодательство:

- предусмотреть обязанность органов, исполняющих федеральный бюджет (Минфина и Федерального казначейства), представлять по запросам Счетной палаты информацию об осуществляемых ими операциях со средствами федерального бюджета и любые виды финансовой отчетности, получаемые ими от бюджетополучателей. Установить сроки осуществления и ответственность за неисполнение этой обязанности.

- Ввести в перечень бюджетных правонарушений, предусмотренный Бюджетным кодексом, такое правонарушение как неисполнение предписаний Счетной палаты или несоблюдение порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты.

3) Проблемы ответственности за бюджетные правонарушения

По сравнению с ранее действовавшим законодательством нормы Бюджетного кодекса, посвященные проблемам ответственности за нарушения бюджетного законодательства, выглядят шагом вперед. Тем не менее, соответствующая часть Бюджетного кодекса (часть IV) представляется самой слабой его частью.

Прежде всего следует отметить, что Бюджетный кодекс не содержит понятия “бюджетного правонарушения”. Вместо него используется понятие “нарушение бюджетного законодательства”²⁵. Такое решение законодателей, видимо, объясняется тем, что до последнего времени российская правовая система не знала иных видов юридической ответственности кроме гражданской, административной и уголовной. Меры ответственности за нарушения любого отраслевого законодательства (кроме гражданского), если только по своей тяжести они не влекли уголовную ответственность, включались в Кодекс об

²⁵ Тем не менее, в настоящем параграфе мы для краткости позволим себе использовать термин “бюджетное правонарушение”.

административных правонарушениях. Этими же причинами было обусловлено и исключение из текста статей рассматриваемой главы БК указаний о конкретном размере штрафов за бюджетные правонарушения. В статьях окончательной редакции Бюджетного кодекса установлены лишь виды санкций, применяемые за то или иное бюджетное правонарушение, конкретный же размер штрафов, равно как и порядок их применения, должны определяться Кодексом об административных правонарушениях (КоАП). Таким образом, в случае затягивания вопроса о внесении соответствующих поправок в КоАП нормы Бюджетного кодекса не смогут практически действовать.

Как говорилось выше, указанные изменения в окончательном тексте Бюджетного кодекса, в известной мере снижающие его эффективность, мотивировались требованиями юридической техники. В действительности, в российском законодательстве последнего времени есть прецеденты иного регулирования ответственности за административные правонарушения, то есть нарушения норм любых отраслей права (кроме гражданского), в силу своей незначительной общественной опасности не требующих уголовно-правовых методов воздействия. Так, в общей части Налогового кодекса, принятой несколько раньше Бюджетного, используются понятия налогового правонарушения и налоговой ответственности, регламентируется порядок производства по делам о налоговых правонарушениях и устанавливаются конкретные размеры штрафных санкций за них. Такой подход нам представляется предпочтительнее, так как подробное регулирование вопросов налоговой ответственности в Налоговом кодексе делает его (в отличие от Бюджетного) актом прямого действия. И хотя теоретически, возможно, правы те, кто считает, что виды, масштабы исчисления и порядок применения административных взысканий должны быть едиными вне зависимости от того, законодательство какой отрасли нарушено, необходимо учитывать, что действующий Кодекс об административных правонарушениях весьма устарел и не соответствует духу нового российского законодательства.

Кроме того, следует учитывать, что концепция действующего Кодекса об административных правонарушениях предполагает, что субъектом административного правонарушения может быть лишь физическое лицо. Таким образом, за бюджетные правонарушения организаций ответственность могут

нести исключительно их должностные лица, что существенно ограничивает размер ответственности и снижает вероятность полной компенсации ущерба, причиненного бюджету в результате правонарушения.

В этой связи представляется необходимым существенно переработать четвертую часть Кодекса, посвященную проблемам ответственности за бюджетные правонарушения, в целях обеспечения прямого действия ее норм. В частности, следует ввести в Кодекс понятие бюджетного правонарушения, установить правила производства по делам о бюджетных правонарушениях, предусмотреть конкретные санкции за каждое правонарушение²⁶.

Несовершенством отличаются и нормы Кодекса, устанавливающие отдельные виды бюджетных правонарушений. Во-первых, по непонятным нам причинам в единый перечень правонарушений, содержащийся в ст. 283 БК, не включены бюджетные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена статьями 290, 291, 298, 299, 300, 301 и 302 Кодекса.

И даже с учетом перечисленных видов бюджетных правонарушений их общий перечень нельзя признать исчерпывающим. Например, в нем не упомянуты такие нарушения как предоставление субвенций, субсидий, дотаций, ссуд с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом; неисполнение требований органов финансового контроля; перемещение бюджетных ассигнований в большем объеме, чем это допускается Бюджетным кодексом и пр. Очевидно, предвидя, что сформулированный перечень не получится исчерпывающим, разработчики БК сделали его открытым. Согласно ст.283 БК помимо перечисленных в ней могут существовать и иные основания для применения мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства “в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами”. С нашей точки зрения, эта оговорка бессмысленна и даже вредна, так как основанием для применения административной (как и уголовной) ответственности могут быть только действия (бездействия), прямо рассматриваемые законом в качестве правонарушений: применение административного и уголовного законодательства по аналогии недопустимо.

²⁶ Следует оговориться, что данные предложения утратят свою актуальность в случае принятия нового Кодекса об административных правонарушениях, проект которого в настоящий момент находится на рассмотрении в Государственной Думе.

Вместо употребления столь сомнительных оговорок законодателю следовало более тщательно продумать диспозиции статей, предусматривающих ответственность за конкретные виды бюджетных правонарушений, с тем, чтобы они охватывали максимальное число возможных на практике ситуаций. В действующей же редакции Бюджетного кодекса зачастую используется способ казуистического изложения нормативного материала. Например, очевидно, что три статьи БК - 298 (предоставление бюджетных кредитов, бюджетных ссуд с нарушением установленного порядка), 299 (предоставление бюджетных инвестиций с нарушением установленного порядка) и 300 (предоставление государственных или муниципальных гарантий с нарушением установленного порядка) можно было объединить в единую статью “предоставление бюджетных средств негосударственным организациям с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом для соответствующих форм финансирования”. В пользу такого решения говорит то, что между перечисленными видами правонарушений не существует принципиальной разницы по характеру и степени общественной опасности. В данном случае существенное значение имеет лишь то обстоятельство, что указанные средства неправомерно предоставляются негосударственным организациям (что, как правило, сопряжено с большей угрозой коррупции, чем предоставление бюджетных средств государственным учреждениям, пусть даже и на незаконных основаниях). Одновременно можно было бы предусмотреть менее строгие санкции за предоставление бюджетных средств с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом для соответствующих форм финансирования, бюджетам другого уровня и государственным организациям. Подобные примеры можно множить.

С учетом вышеизложенного представляется необходимым существенно переработать четвертую часть БК, устранив имеющиеся в ней пробелы путем более обобщенного формулирования диспозиций бюджетных правонарушений, и придав перечню бюджетных правонарушений закрытый характер.

С другой стороны, некоторые виды бюджетных правонарушений, названные в качестве таковых в статье 283, в дальнейшем тексте главы не фигурируют. Это относится, в частности, к таким видам бюджетных правонарушений как: несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание

государственных или муниципальных услуг; открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России, что представляется явным законодательным пробелом. Отсутствие в Кодексе норм, определяющих объективную сторону этих правонарушений, и устанавливающих меры ответственности за них, равносильны непризнанию указанных деяний бюджетными правонарушениями.

Кроме того, санкции не установлены и за такие правонарушения как несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов; несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных Кодексом. Отсутствие в Кодексе санкций за несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об их исполнении, видимо, объясняется тем, что субъектом этого правонарушения может выступать только Правительство Российской Федерации. Между тем, очевидно, что Правительство в целом может нести только политическую, но не административную ответственность, привлекать же к административной ответственности председателя Правительства за принимаемые последним коллегиальные решения также абсурдно. Еще более странно выглядит такое правонарушение как несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных Кодексом. Если бы речь шла о нарушении соответствующих предельных параметров, установленных Законом о бюджете, смысл этой нормы еще можно было бы понять. Но ведь нарушить указанные пределы, установленные Бюджетным кодексом, может и парламент в процессе утверждения закона о бюджете, а идея административной ответственности законодательной власти откровенно нелепа. Учитывая невозможность реализации ответственности за правонарушения, субъектами которых могут выступать исключительно высшие органы представительной или исполнительной власти, представляется нецелесообразным включение в Кодекс указанных видов бюджетных правонарушений.

Совершенно неудовлетворительны нормы Кодекса, касающиеся процедур привлечения к ответственности за бюджетные правонарушения. В

соответствии со ст.284 БК правом применения мер принуждения за бюджетные правонарушения обладают руководители органов Федерального казначейства и их заместители. При этом под мерами принуждения в Кодексе понимаются и собственно штрафы за бюджетные правонарушения, и принудительные меры, направленные на предупреждение и пресечение бюджетных правонарушений, которые нельзя рассматривать в качестве наказания за бюджетные правонарушения. К числу последних следует отнести:

предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

блокировку расходов;

изъятие бюджетных средств (например, средств, используемых нецелевым образом, или платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе);

приостановление операций по счетам в кредитных организациях;

начисление пени.

Указанные меры принуждения применяются на основе постановления, подписанного руководителем органа Федерального казначейства, которое, в свою очередь, принимается на основе акта проверки получателя бюджетных средств, подписанного должностным лицом органа федерального казначейства, либо на основании заключения должностного лица органа федерального казначейства об истечении срока возврата бюджетных средств или платы за пользование ими.

В связи с этими формулировками кодекса возникает целый ряд вопросов. Во-первых, почему в качестве органов, полномочных применять меры принуждения, называются только органы Федерального казначейства. Ведь, например, право блокировки расходов принадлежит к исключительной компетенции Министра финансов РФ, а Закон “О Счетной палате” предоставляет ей право при неоднократном неисполнении предписаний Счетной палаты приостанавливать операции по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Можно, конечно, предположить, что в интересах бюджетополучателей разработчики Бюджетного кодекса намеренно решили ограничить число государственных органов, полномочных применять меры принуждения. Но тогда, по крайней мере, следовало предусмотреть, что постановления руководителей органов федерального казначейства о

применении мер принуждения могут приниматься на основе актов проверок, проводимых не только органами казначейства, но и контрольными органами Минфина, и Счетной палатой. В противном случае наделение этих органов контрольными полномочиями теряет всякий смысл, так как обнаруженные в процессе проводимых этими органами ревизий нарушения бюджетного законодательства не могут быть пресечены.

Еще один весьма существенный вопрос, состоит в том, кто вправе привлечь к ответственности руководителей органов Федерального казначейства, которые могут выступать субъектами большинства предусмотренных Бюджетным кодексом правонарушений. Допустим, руководителей территориальных органов федерального казначейства может привлечь к ответственности начальник Главного управления федерального казначейства, но вот кто вправе привлекать к ответственности последнего? То же самое относится и к Министру финансов. В Кодексе предусмотрена статья, устанавливающая персональную ответственность Министра финансов за реализацию предоставленных ему обширных полномочий в бюджетном процессе. Но по вопросу о порядке реализации этой ответственности Кодекс содержит лишь ничего не значащую формулировку: “Ответственность наступает в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации”. С нашей точки зрения, отсутствие в Кодексе ответов на эти вопросы совершенно недопустимо. Возможным способом восполнения этого правового пробела может быть установление судебной процедуры привлечения к ответственности за бюджетные правонарушения должностных лиц Федерального казначейства и Министра финансов РФ по представлению Счетной палаты РФ.

Если полномочиями на применение принудительных мер праввосстановительного характера Кодекс наделяет не все государственные органы, которые по логике вещей должны были бы обладать соответствующими правами, то полномочиями на применение штрафов за нарушение бюджетного законодательства Кодекс не наделяет вообще никого (!). В соответствии с ч.2 ст.284 руководители органов федерального казначейства “составляют протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов”. Но кто налагает указанные штрафы - об этом Кодекс умалчивает.

Можно предложить несколько вариантов восполнения этого вопиющего правового пробела. Во-первых, вопрос может быть решен по аналогии с Налоговым кодексом, в соответствии с которым руководители налоговых органов вправе принимать постановления о наложении штрафов за нарушения налогового законодательства. При этом в случае отказа налогоплательщика от добровольного исполнения постановления о наложении штрафа, налоговый орган подает в суд иск о взыскании с налогоплательщика штрафа в принудительном порядке. Эта процедура весьма демократична, однако ее минусом применительно к специфике бюджетных правоотношений является ее длительность. Между тем, в отличие от налогоплательщиков субъекты бюджетных правоотношений в большинстве своем являются государственными органами и учреждениями, что само по себе должно быть сопряжено с большей степенью ответственности и большими правоограничениями. Поэтому применительно к руководителям организаций-бюджетополучателей допустимо взыскание штрафов за нарушения бюджетного законодательства во внесудебном порядке, что, естественно, не лишает нарушителей права на обжалование постановлений о наложении соответствующих взысканий в суд. В этом случае процедура судебного рассмотрения превращается из обязательной в факультативную, что сокращает временные затраты и снимает с органов федерального казначейства хлопоты по предъявлению соответствующих исков. Наконец, возможен компромиссный вариант, в соответствии с которым внесудебное взыскание штрафов возможно только в отношении руководителей государственных органов и учреждений, а к остальным бюджетополучателям применяется процедура, аналогичная предусмотренной Налоговым кодексом.

II.5. СОЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

1) Общая характеристика социальных внебюджетных фондов

В советский период подавляющая часть социальных расходов осуществлялась из бюджета, что соответствовало уравнительному характеру существовавшей системы оплаты труда и социального обеспечения. С началом экономических реформ ресурсы для финансирования пенсионного, медицинского и иных видов социального обеспечения были обособлены из бюджета и переданы в систему государственных внебюджетных фондов,

действующих на принципах обязательного государственного страхования. В настоящее время среди объективных и субъективных мотивов, лежавших в основе этого решения, трудно выделить главный. Теоретически в пользу внебюджетного финансирования социальных расходов с использованием страховых механизмов можно привести тот аргумент, что оно позволяет установить более жесткую зависимость между вкладом гражданина в производство национального продукта и объемом предоставляемых ему в случае утраты работы или трудоспособности социальных льгот. Однако на практике учреждение в 1991-1993 годах внебюджетных фондов (Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Государственного фонда занятости населения и фондов обязательного медицинского страхования) не изменило принципов финансирования социального обеспечения по сравнению с советским периодом.

Все внебюджетные фонды социального назначения (за исключением Фонда занятости) имеют статус государственных некоммерческих финансово-кредитных учреждений. Управление ими (за исключением фондов обязательного медицинского страхования) осуществляется на федеральном уровне, а региональные и местные отделения подчиняются центральному аппарату фондов. Структура органов управления фондов обычно состоит из высшего коллегиального и единоличного исполнительного. Руководители фондов назначаются Правительством РФ, в состав коллегиальных органов как правило входят представители законодательной власти и общественных организаций.

Имущество и средства каждого из них являются государственной собственностью, не подлежат изъятию в бюджет и находятся в оперативном управлении органов управления фондов. Основным доходным источником для всех фондов являются обязательные страховые взносы работодателей, исчисляемые в процентах от начисленной оплаты труда, а в Пенсионный фонд страховые взносы уплачивают и граждане. Совокупный объем отчислений во все внебюджетные фонды в 1996-1998 годах составил 38,5% от фонда оплаты труда. Кроме того, значимую долю в доходах фондов занимают ассигнования из бюджетов разных уровней. Бюджеты фондов и отчеты об их исполнении ежегодно утверждаются в форме федерального закона. Фонды самостоятельно

осуществляют сбор страховых взносов, штрафов и пеней за их неполное либо несвоевременное перечисление, пользуясь при этом правами, предоставленными органам Государственной налоговой службы. Самостоятельно (на основании утвержденных бюджетов) фонды производят и расходование средств. Временно свободные средства фондам разрешено помещать на депозит в учреждениях Центрального банка и инвестировать в государственные ценные бумаги. Контроль за исполнением бюджетов Фондов осуществляют их ревизионные комиссии, формируемые либо исполнительными органами государственной власти (Государственный фонд занятости), либо высшими коллегиальными органами самих фондов (Пенсионный фонд). Кроме того, почти для всех фондов (кроме ГФЗ) предусмотрены обязательные ежегодные аудиторские проверки.

В системе социальных услуг, предоставляемых бюджетной системой Российской Федерации, федеральные внебюджетные фонды занимают основное место. Через систему социальных внебюджетных фондов осуществляется финансирование почти половины всех социальных расходов консолидированного бюджета России (в 1997 году – 46%), что составляет около 8% ВВП, и более 85% всех социальных выплат населению (около 7% ВВП). Платежи во внебюджетные фонды составляют чуть менее четверти всех налоговых поступлений консолидированного бюджета Российской Федерации (около 8% ВВП). Данные по исполнению доходной и расходной частей внебюджетных фондов представлены в таблицах 6.1.1 - 6.1.4 Приложения 6.1.

Как видно из таблицы 6.1.1 Приложения 6.1, за период с 1991 по первое полугодие 1998 года расходы консолидированного бюджета существенно сократились при чем в реальном выражении – примерно в 2,5 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились всего примерно на треть. Сегодняшний уровень социальных расходов, равный 16% - 19% ВВП, в сложившейся ситуации является значительно завышенным. В то же время существуют серьезные ограничения на его снижение, связанные с привычным уровнем государственной поддержки населения, сложившейся при социализме. Кроме того, поддержка населением проводимых экономических преобразований в значительной степени определяется динамикой социальных расходов государства. Важно учитывать и то обстоятельство, что расходы

государства, обеспечивающие поддержание высокого образовательного уровня населения (а сюда входит целый ряд бюджетных расходов, связанных с финансированием социальной сферы) являются одним из важных факторов, обеспечивающих возможности экономического роста. Тем не менее, резервы такого сокращения существуют и заключаются в переориентации всей системы социальной помощи населения на адресную поддержку, при которой происходит концентрация финансовых ресурсов на поддержке социально незащищенных групп населения.

Основным социальным внебюджетным фондом является Пенсионный Фонд Российской Федерации, доля которого в социальных расходах консолидированного бюджета составила в 1997 году 38%. В структуре доходов Пенсионного фонда страховые взносы предприятий и граждан составляют около 90%, остальные 10% в основном формируются из средств федерального бюджета. Расходы Пенсионного фонда практически полностью состоят из социальных выплат.

Взносы во второй по величине внебюджетный фонд – Фонд социального страхования, составляют около 4% общей суммы налоговых платежей в консолидированный бюджет России, а осуществляемые социальные выплаты – около 5% всех социальных расходов. Фонд занятости и Фонд обязательного медицинского страхования перераспределяют в сумме менее 1% ВВП. Структура доходов всех трех фондов практически аналогична и на 90% состоит из страховых взносов плательщиков. В то же время в структуре доходов среди прочих выделяется Фонд занятости, административные расходы которого составляют более 15% от общих расходов фонда.

Накопленный к настоящему моменту опыт функционирования государственных внебюджетных фондов позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, совокупная ставка отчислений в эти фонды представляется чрезмерной нагрузкой на фонд оплаты труда. Суммарная ставка налогообложения заработной платы (сумма подоходного налога и отчислений во внебюджетные фонды, деленная на сумму дохода, включающего налог и отчисления во внебюджетные фонды) составляет в настоящее время от 37% до 53% в зависимости от ставки подоходного налога, которая колеблется в

пределах от 12 до 35%²⁷. В целях увеличения налогооблагаемой базы (за счет сокращения масштабов уклонения от налогообложения) представляется необходимым установить фиксированную ставку подоходного налога в 12% и снизить масштабы изъятий во внебюджетные фонды до 35,4%. (В случае ликвидации некоторых внебюджетных фондов соответствующие страховые взносы могут быть заменены социальным налогом.)

Во-вторых, при формировании нормативной базы о государственных внебюджетных фондах на них были возложены задачи финансирования не только накопительного, но и распределительного социального обеспечения. Например, Пенсионный фонд финансирует выплату не только трудовых (накопительных) пенсий, но и тех, которые не обеспечены страховыми взносами. Объем медицинской помощи по программам обязательного медицинского страхования не дифференцируется в зависимости от факта уплаты и, тем более, размера страховых взносов. Учитывая недостаточность страховых поступлений для решения обеих этих задач (вследствие падения объема ВВП, роста уклонения от налогообложения, снижения доли заработной платы в доходах населения), фактически внебюджетные фонды в состоянии финансировать только распределительное социальное обеспечение. Таким образом, логические основания для внебюджетного финансирования социальных расходов на сегодняшний день отсутствуют.

Кроме того, происходившее на протяжении последних лет совершенствование законодательства, регламентирующего процесс исполнения федерального бюджета, почти не коснулось фондов в силу их обособленного статуса, что обусловило несовершенство процедур исполнения их доходной и расходной частей. Во-первых, до сих пор сохранились отдельные процедуры регистрации в качестве налогоплательщика и плательщика страховых взносов в каждый из внебюджетных фондов, что создает возможности для уклонения от регистрации. Во-вторых, в целом внебюджетные фонды по сравнению с

²⁷ Предположим, начисленная работнику заработная плата составляет 100 руб. Если ставка подоходного налога равна 12%, страховой взнос работника в Пенсионный фонд - 1%, а страховые взносы работодателя во все социальные фонды - 38,5% от начисленной заработной платы, суммарная ставка налогообложения заработной платы равна 37%: (12% + 38,5%) / 100 руб. + 38,5 руб. Если в этом примере применить максимальную ставку подоходного налога - 35%, суммарная ставка налогообложения заработной платы равна 53%: (36% + 38,5%) / 100 руб. + 38,5 руб.

органами Государственной налоговой службы обладают меньшим опытом и организационно-техническими возможностями для контроля за поступлением обязательных платежей. В-третьих, в практику исполнения внебюджетных фондов не внедрены институты, обеспечивающие целевое расходование средств: секвестр при недостатке доходных поступлений, сметное финансирование, разграничение функций санкционирования и осуществления платежа, лимиты денежных обязательств и пр. В-четвертых, отсутствие единообразия в процедурах уплаты налогов и страховых взносов в различные внебюджетные фонды (например, разные фонды используют различное понятие "начисленной оплаты труда", неадекватно размер пени за просрочку уплаты страховых взносов в различные фонды) затрудняет налогоплательщику исполнение его обязательств. Наконец, параллельное существование пяти независимых друг от друга органов, осуществляющих фискальные функции, существенно повышает административные издержки.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым реформирование системы внебюджетного финансирования социального обеспечения. Задача минимум при этом - передать органам Государственной налоговой службы функции сбора страховых платежей во внебюджетные фонды и фискального контроля, а исполнение бюджетов фондов осуществлять через органы Федерального казначейства. Это позволит, с одной стороны, сократить административную составляющую в бюджетах фондов, а с другой - повысить эффективность исполнения их бюджетов. Кроме того, было бы целесообразно сократить число внебюджетных фондов посредством ликвидации или слияния некоторых из них (конкретные предложения изложены ниже). Одновременно с процессом реорганизации внебюджетных фондов было бы полезно снизить уровень налоговых изъятий на нужды социального обеспечения в целях повышения налоговой дисциплины и устранения стимулов для уклонения от налогообложения.

Ниже представлены краткие описания структуры, целей и задач каждого из четырех внебюджетных фондов и даны предложения о возможных направлениях их реорганизации.

2) Пенсионный фонд Российской Федерации

Пенсионный фонд Российской Федерации образован в конце 1990 года в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации. В настоящее время Фонд действует на основе Положения о нем, утвержденного Постановлением Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 года N 2122-1.

Средства ПФР направляются главным образом на выплату государственных пенсий. Так, в соответствии с Законом “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1997 год” от 27 мая 1998 года N 79-ФЗ удельный вес расходов на выплату трудовых пенсий и пенсий, финансируемых фондом на возвратной основе за счет бюджетных средств, составил 87.5% расходной части Фонда (155 243 513,8 млн. руб. из 177 151 503,5 млн. руб.), из них 10% на выплату пенсий, финансируемых на возвратной основе. Кроме того, средства Фонда расходуются на компенсационные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами. Средства, выделяемые на организационные нужды Фонда, используются для реализации, в частности, таких функций ПФР как: ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в системе пенсионного страхования; ведение банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд; организация работы по взысканию с работодателей, виновных в причинении вреда здоровью работников, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца. Необходимо отметить, что сам Пенсионный фонд не занимается собственно выплатой пенсий, он лишь перечисляет необходимые для этого средства органам социальной защиты, которые и осуществляют расчеты с населением.

Основными источниками формирования ПФР являются:

а) Страховые взносы работодателей. Тариф взносов в соответствии с Законом “О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год” от 5 февраля 1997 года N

26-ФЗ, действие которого продлено на 1998 год, для работодателей составляет 28 процентов (за исключением работодателей, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, тариф взносов для которых составляет 20,6 процента).

В отношении уплаты взносов в Пенсионный фонд указанным законом к работодателям приравнены самозанятые граждане (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, частные аудиторы, адвокаты, фермеры), тариф для которых составляет 28% дохода от их деятельности (за исключением фермеров, которые облагаются так же, как и сельскохозяйственные производители). Однако Постановлением Конституционного Суда РФ от 24.02.98 N 7-П положения Закона, устанавливающие для индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной практикой нотариусов и адвокатов тариф страховых взносов в ПФР в размере 28% от суммы заработка (дохода), признаны не подлежащими применению ввиду их несоответствия Конституции РФ.

б) Страховые взносы работающих граждан, которые в соответствии с Законом от 5 февраля 1997 года N 26-ФЗ в 1998 году составляют 1 процент от заработной платы и приравненных к ней выплат. Обязанность удержания из заработной платы работников и перечисления в ПФР этих взносов возложена на работодателей.

в) Ассигнования из федерального бюджета на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям, на выплату социальных пенсий, на индексацию указанных пенсий и пособий, а также на предоставление льгот в части пенсий, пособий и компенсаций гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, на расходы по доставке и пересылке пенсий и пособий.

Таким образом, в настоящее время Пенсионный фонд является органом не столько системы пенсионного страхования, сколько системы пенсионного обеспечения. Это выражается, во-первых, в том, что в фонде аккумулируются средства на выплату пенсий в тех случаях, когда возникновение права на пенсию не обусловлено уплатой страховых взносов (пенсии лицам, не имеющим необходимого трудового стажа к моменту достижения пенсионного

возраста, военнослужащим, которые освобождены от уплаты страховых взносов со своего денежного довольствия и пр.). Хотя действующее законодательство предусматривает обязанность федерального Правительства ежемесячно авансировать расходы Фонда на выплату указанных видов пенсий, фактически на протяжении всех последних лет задолженность федерального бюджета перед Пенсионным фондом постоянно росла, что усугубляло и без того неблагоприятное финансовое положение ПФ.

Во-вторых, и это еще более важно, сама система трудовых пенсий носит перераспределительный, а не накопительный характер, так как размер пенсии в настоящее время не зависит от уровня заработной платы гражданина в период его работы (разрыв между минимальной и максимальной пенсиями, который определяется исключительно продолжительностью трудового стажа, составляет 26%²⁸). Почти полное отсутствие дифференциации размеров пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада объясняется тем, что в условиях гиперинфляции основную часть средств ПФ приходится расходовать на то, чтобы довести минимальный размер пенсии до уровня прожиточного минимума.

Таким образом, в сегодняшних условиях обособление из бюджета средств на выплату пенсий имеет смысл только в случае перехода к системе накопительного пенсионного страхования. В этом случае Пенсионный фонд должен собирать на индивидуальные счета страховые взносы граждан (вносимые либо непосредственно гражданами, либо работодателем), относящихся к молодым возрастам, для которых предполагается выплата пенсий за счет накопленных объемов страховых взносов и доходов от их размещения на финансовых рынках. Страховые взносы, уплачиваемые на граждан старших возрастов, не переводимых на систему накопительного пенсионного страхования, должны администрироваться налоговой службой и поступать в федеральный бюджет. Выплаты соответствующих пенсий по распределительной системе должны осуществляться, как и в настоящее время, органами социальной защиты.

²⁸ См. Рекомендации по реализации Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 113-ФЗ "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий", утвержденные Письмом Минтруда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. N 5981-ЮЛ и ПФ Российской Федерации от 4 декабря 1997 г. N ВБ-06-28/8681.

В случае принятия решения о более постепенном усовершенствовании пенсионной системы неотложными шагами является последовательное освобождение Фонда от несвойственных ему функций²⁹. В первую очередь следует рассмотреть вопрос о целесообразности снятия с ПФ обязанности по финансированию пенсий на возвратной основе, так как это негативно сказывается на его финансовой стабильности. По крайней мере нужно ввести отдельный учет средств, предназначенных для выплаты трудовых и социальных пенсий, норму о безусловной компенсации из бюджета убытков, понесенных Фондом в результате выплаты социальных пенсий (например, платы за пользование банковскими кредитами для покрытия кассовых разрывов, штрафных санкций, выставленных Фонду по соответствующим кредитным договорам). Во-вторых, следует снять с Фонда обязанность финансирования всех пенсионных льгот, установленных законодательством для отдельных контингентов пенсионеров (например, снижение пенсионного возраста и повышение размера пенсий для лиц, занятых на работе с опасными или вредными условиями труда, для жителей Крайнего Севера; включение в трудовой стаж, дающий право на назначение пенсии, периода обучения, ухода матери за ребенком и пр.). Затраты Фонда по оплате пенсионных льгот социального характера должны компенсироваться из бюджета, а финансирование льгот для работников отдельных отраслей в перспективе следует возложить на профессиональные пенсионные системы.

3) Государственный фонд занятости населения

Государственный Фонд занятости населения (далее - ГФЗ) - единственный из всех государственных внебюджетных фондов - не является юридическим лицом (ч.3 ст.22 Закона "О занятости населения в Российской Федерации"). В соответствии с п.2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 8 июня 1993 г. N 5132-1 "Об утверждении Положения "О Государственном фонде занятости населения Российской Федерации" его средства являются государственной собственностью Российской Федерации и находятся в оперативном управлении и распоряжении Федеральной

²⁹См., например, Постановление Правительства РФ "О мерах по реализации концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации" от 7 августа 1995 г. N 790, Федеральный закон "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе пенсионного страхования" от 01.04.96 №27-ФЗ.

государственной службы занятости населения. Именно на органы службы занятости возложен сбор доходов и осуществление расходов из ГФЗ.

Фонд занятости представляет собой совокупность федеральной части Фонда занятости, региональных и местных фондов занятости. Доходы каждого из указанных уровней ГФЗ формируются за счет следующих основных источников:

- Обязательных страховых взносов работодателей (тариф страховых взносов в соответствии с Законом “О тарифах страховых взносов в Пенсионный Фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1996 год” от 21 декабря 1995 года N 207-ФЗ, действие которого продлено на 1997 и 1998 годы, составляет 1,5% от начисленной оплаты труда). Первоначально страховые взносы зачисляются в местные фонды занятости, откуда впоследствии по нормативам, утвержденным региональными (в части отчислений в региональные фонды занятости) и федеральным (в части отчислений в федеральную часть фонда занятости) законодательными органами поступают в вышестоящие отделения ГФЗ. Так, в 1997 году норматив централизации страховых взносов в федеральной части Фонда был установлен в размере 20 процентов от сумм формируемых на территориях субъектов Российской Федерации обязательных страховых взносов (ст.4 Закона "О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1997 год" от 19 июля 1997 года N 107-ФЗ).

- Ассигнований из бюджетов соответствующего уровня, размер которых определяется при их утверждении. В частности, в соответствии с ч.2-4 ст.29 и ч.5 ст.30 Закона “О занятости населения в РФ” из федерального бюджета Фонду занятости компенсируются расходы на выплату в повышенном размере стипендий в период профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки по направлению органов службы занятости, а также пособий по безработице лицам из числа пострадавших от радиационных катастроф. Точный размер ассигнований Фонду занятости из федерального бюджета определить не представляется возможным ввиду отсутствия соответствующей статьи в доходной части бюджета ГФЗ, но очевидно, он весьма невелик, так как

"прочие" (помимо страховых взносов) поступления в доходах Фонда обычно составляют менее 5%. Например, в 1997 году они составили 4,3%.

Средства ГФЗ направляются в первую очередь на:

а) мероприятия по профориентации, профессиональной подготовке и переподготовке безработных граждан, включая содержание (аренду) учебных заведений и выплату стипендий обучающимся по направлению органов службы занятости;

б) организацию общественных работ;

в) выплаты пособий по безработице, компенсаций материальных затрат безработным гражданам в связи с их добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости; оказание материальной и иной помощи членам семьи безработного, находящимся на его иждивении, а также гражданам, потерявшим право на пособие по безработице в связи с истечением установленного законодательством срока его выплаты; оплату периода временной нетрудоспособности безработным гражданам;

г) возмещение затрат Пенсионному фонду Российской Федерации в связи с назначением досрочных пенсий безработным;

д) мероприятия по сохранению, созданию дополнительных или новых рабочих мест, по созданию специализированных рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, по развитию предпринимательской деятельности безработных граждан.

Указанные расходы производятся как в порядке прямого инвестирования, так и на условиях кредитования согласно заключаемым договорам;

е) расходы по анализу рынка труда, расходы в связи с разработкой баланса трудовых ресурсов и программ занятости, включая мероприятия по социальной защищенности различных групп населения;

ж) создание и содержание информационных систем рынка рабочей силы и разработку их программного обеспечения, включая приобретение технических средств;

з) содержание органов службы занятости и ревизионных комиссий.

Традиционно наибольший удельный вес в расходной части бюджета ГФЗ имеют следующие статьи расходов (на примере Закона "О бюджете

Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1997 год" от 19 июля 1997 года N 107-ФЗ):

- Программы материальной поддержки лиц, признанных безработными 6460,0 млрд. (67,7% расходной части). В эту статью расходов входят: пособия по безработице; материальная помощь безработным, утратившим право на получение пособия в связи с истечением срока его получения; компенсация Пенсионному фонду расходов на выплату досрочных пенсий безработным.

- Специальные программы занятости 842,7 млрд. (или 8,8% расходной части Фонда). По этой статье осуществляются расходы на организацию рабочих мест (кредиты работодателям под создание рабочих мест с гарантированным трудоустройством зарегистрированных безработных), организацию занятости длительно безработных, молодежи, организацию поддержки предпринимательства безработных (в виде ссуд); организацию общественных работ, временной занятости подростков, трудовую реабилитацию инвалидов.

- Программы обучения и переобучения безработных - 771,3 млрд. руб. (8% расходной части).

С нашей точки зрения, сохранение Фонда занятости как обособленного от бюджета финансового института нецелесообразно по ряду причин. К числу этих причин следует, во-первых, отнести то, что этот Фонд не имеет статуса юридического лица, а функции распорядителя его средств выполняет Государственная служба занятости. В случае передачи исполнения его доходной и расходной частей соответственно налоговой службе и федеральному казначейству Фонд лишится всякой функциональной нагрузки. Во-вторых, ввиду относительно невысокого в процентах ВВП уровня расходов Фонда, передача финансирования этих расходов в бюджет не потребует серьезных изменений в налогообложении (более того, представляется, что в целях снижения налогового бремени ликвидация страховых взносов в ГФЗ и не должна сопровождаться ростом налоговых изъятий в бюджетную систему). Следовательно, дополнительная нагрузка на бюджет в случае передачи ему функций финансирования Государственной службы занятости, будет не столь ощутима.

4) Фонд социального страхования

Деятельность Фонда социального страхования Российской Федерации регламентируется Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. N 101 (в ред. Постановления Правительства РФ от 22.11.97 N 1471). Фонд состоит из региональных отделений по субъектам РФ, центральных отраслевых отделений, управляющих средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства и филиалов отделений, создаваемых региональными и центральным отраслевыми отделениями Фонда по согласованию с председателем Фонда. Бюджеты региональных и центральных отделений Фонда утверждаются Председателем Фонда, им же назначаются руководители отделений.

Средства Фонда расходуются в первую очередь на: обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей. Кроме того, средства Фонда могут направляться на: оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком - инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет; оплату лечебного (диетического) питания; частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев - профилакториев; частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан; частичное содержание детско-юношеских спортивных школ; оплату проезда к месту лечения и обратно; обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда. Федеральным законом № 125-ФЗ от 24 июля 1998 было введено также обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В соответствии со ст.3 Закона страхователями по данному виду социального страхования являются работодатели, а страховщиком - Фонд социального страхования Российской Федерации. Тарифы страховых взносов, дифференцированные по группам отраслей экономики в зависимости от класса

профессионального риска, должны быть установлены федеральным законом (пока соответствующий закон не принят).

Учитывая, что право на указанные виды социального обеспечения имеют главным образом работающие граждане, доля бюджетных ассигнований в общей величине средств Фонда относительно невелика. Из федерального бюджета в ФСС поступают только ассигнования на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах, и в некоторых других установленных законом случаях. Например, по Закону "О бюджете Фонда социального страхования на 1996 год" от 21.08.1996 №119-ФЗ (соответствующие Законы за 1997 и 1998 годы на 10.11.1998 г. не утверждены) ассигнования из федерального бюджета составили 242,6 млрд. руб. или 0,8% в доходной части Фонда. В тех случаях, когда право на пособие предоставляется неработающим гражданам (например, некоторые из пособий на детей выплачиваются безработным) его выплата осуществляется органами социальной защиты населения за счет прямых бюджетных ассигнований (см. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. N 883). Основным доходным источником ФСС являются страховые взносы работодателей (88,9% от доходной части бюджета Фонда на 1996 год), тариф которых в 1996-1998 годах составлял 5,4 процента по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям.

Хотя формально финансирование вышеперечисленных пособий осуществляется из средств ФСС, фактически все указанные выплаты своим работникам производят сами работодатели. ФСС регламентирует порядок и условия выплаты большинства указанных пособий и принимает к зачету в счет уплаты страховых взносов представленные работодателями документы, подтверждающие расходы по выплате пособий по социальному страхованию. Некоторую специфику имеет порядок расходования средств на санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей. Территориальные отделения ФСС определяют для каждого страхователя на текущий год лимит путевок в санатории и дома отдыха. Часть таких путевок выделяется бесплатно, часть - на условиях льготной оплаты. Для страхователей, у которых численность работников не превышает 300 человек, путевки приобретаются и

распределяются территориальными органами ФСС в централизованном порядке. В соответствии с п.2.10 Инструкции “О порядке начисления, уплаты страховых взносов, расходования и учета средств государственного социального страхования” от 2 октября 1996 года (в ред. Постановления ФСС РФ от 30.12.97 N 126, Минтруда РФ от 31.12.97 N 71, Минфина РФ от 26.02.98 N 1-13/2, Госналогслужбы РФ от 02.03.98 N АП-6-07/158) уплата страховых взносов выражается в перечислении страхователем исполнительному органу Фонда разницы между начисленными страховыми взносами и расходами, произведенными страхователем по выплате пособий по социальному страхованию своим работникам. Причем в случае, если фактически понесенные страхователем расходы превышают сумму начисленных страховых взносов, разница возмещается за счет средств ФСС. Однако действующее законодательство не предусматривает даже частичного возврата страхователям неиспользованной ими суммы страховых взносов.

Действующая система социального страхования сложилась в советский период, когда заниженный уровень оплаты труда компенсировался предоставлением работникам различного рода социальных льгот. В тех исторических условиях пособия по временной нетрудоспособности зачастую выполняли роль дополнительного оплачиваемого отпуска, централизованно распределяемые санаторные путевки были весьма привлекательны при дефиците туристических услуг. С переходом к рынку прежние масштабы этих видов социального обеспечения сохранились главным образом в государственном секторе экономики и на крупных приватизированных предприятиях. Работники новых частных предприятий пользуются пособиями по временной нетрудоспособности значительно реже. Санаторным обслуживанием работники частного сектора (кроме приватизированных предприятий) практически не пользуются. Таким образом, большинство частных предприятий платят в ФСС заметно больше средств, чем они фактически используют на нужды социального обеспечения. Страховые взносы в ФСС ложатся ощутимым бременем на фонд оплаты труда, при том, что не все виды социального обеспечения через ФСС могут быть признаны необходимыми. Так, представляется нецелесообразным сохранение обязательного страхования в целях санаторно-курортного обслуживания,

оплаты путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, содержания детско-юношеских спортивных школ; оплаты проезда к месту лечения.

Теоретически представляется также нецелесообразным обязательное социальное страхование для выплаты пособий по временной нетрудоспособности, что, конечно, не означает непризнания обязанности работодателей выплачивать такие пособия. Но учитывая, что максимальный срок выплаты пособия по временной нетрудоспособности по законодательству составляет 4 месяца, работодатель вполне в состоянии обеспечить выплату таких пособий за счет собственных средств. Конечно, ликвидация обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности приведет

Что касается многочисленных пособий на детей, то их выплату, на наш взгляд, осуществлять через Фонд социального страхования (то есть фактически через работодателей) нецелесообразно по нескольким причинам. Во-первых, родители, имеющие право на получение большинства из этих пособий, в период их выплаты утрачивают связь с предприятием, находясь в отпуске. Во-вторых, размер пособий (за исключением пособия по беременности и родам) устанавливается в кратном отношении от минимального размера заработной платы и не зависит от уровня заработной платы конкретного работника. Между тем, использование механизмов страхования оправдано главным образом в случаях, когда необходимо обеспечить зависимость между уровнем социальных выплат и страховых взносов. В-третьих, уже создан прецедент финансирования пособий на детей не из средств ФСС. Так, ежемесячное пособие на ребенка, право на получение которого установлено ст.ст.16-17 Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" от 19 мая 1995 года N 81-ФЗ, выплачивается одному из родителей (в том числе неработающему) до достижения ребенком возраста 16, а в отдельных случаях - 18 лет, в размере 70% от минимального размера оплаты труда за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Соответственно, выплаты производятся органами социальной защиты населения по месту жительства родителей. В этой связи, с нашей точки зрения, следует рассмотреть вопрос о целесообразности передачи органам социальной защиты функций по выплате остальных пособий гражданам, имеющим детей (пособия на период отпуска по беременности и

родам; пособия женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, единовременного пособия при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет). Это касается также и пособия на погребение. Средства на выплату этих пособий могут аккумулироваться в виде социального налога в федеральном бюджете. Этот вопрос следует рассматривать параллельно с проблемой рационализации существующей системы пособий гражданам, имеющим детей, так как в настоящее время право на их получение предоставляется всем родителям независимо от уровня дохода. Из-за такого распыления средств размер пособий для действительно нуждающихся граждан явно недостаточен.

Более всего целям ФСС, на наш взгляд, соответствует страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Пожизненный характер выплат в возмещение вреда, причиненного здоровью, а также дифференциация их размера в зависимости от заработка пострадавшего, делает в данном случае целесообразным применение механизмов обязательного страхования. Однако Закон, устанавливающий этот вид обязательного страхования, еще не вступил в силу. Кроме того, при отказе от обязательного страхования на случай временной нетрудоспособности, санаторно-курортного обслуживания, а также передаче органам социальной защиты функций по выплате пособий гражданам, имеющим детей, и пособий на погребение, сохранение ФСС исключительно ради страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний видимо нецелесообразно³⁰. Функции сбора взносов по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и выплаты компенсаций в счет возмещения вреда здоровью можно передать Пенсионному фонду. Учитывая близость правовой природы пенсий и выплат в счет возмещения вреда здоровью, понесенного в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, это решение представляется достаточно разумным.

³⁰ Если будет признано целесообразным сохранение обязательного страхования на случай временной нетрудоспособности - эту функцию можно передать Фонду обязательного медицинского страхования.

5) Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования

Существовавшая в советский период система медицины, финансируемой непосредственно из бюджета, была малоэффективна ввиду отсутствия у медицинских работников стимулов к повышению качества оказываемых ими услуг. Переход к страховой медицине начался с принятием Закона “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации” от 28 июня 1991 года N 1499-1. Законом вводилась система обязательного государственного медицинского страхования, основными участниками которой являются:

- Страхователи, то есть работодатели, уплачивающие страховые взносы на своих работников (застрахованных) в процентах от начисленного фонда оплаты труда. В отношении неработающих граждан страхователями выступают органы исполнительной власти субъектов РФ, перечисляющие страховые взносы в территориальные фонды ОМС в пределах средств, предусмотренных региональными бюджетами на здравоохранение.

- Страховщики, которыми являются страховые медицинские организации. В соответствии с Положением о страховых медицинских организациях, осуществляющих обязательное медицинское страхование граждан, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 1993 г. N 1018 (в ред. Постановления Правительства РФ от 19.06.98 N 619), основной задачей страховщиков является оплата медицинской помощи, предоставляемой в соответствии с территориальной программой обязательного медицинского страхования и договорами обязательного медицинского страхования, и осуществление контроля за объемом и качеством медицинских услуг. Страховые медицинские организации могут иметь любую организационно-правовую форму и форму собственности и осуществляют свою деятельность на основании лицензии, выдаваемой Министерством финансов. Учитывая, что страховщики призваны представлять интересы потребителей медицинских услуг, органы управления здравоохранением и медицинские учреждения не могут выступать их учредителями.

- Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Из всех существующих государственных внебюджетных фондов только фонд обязательного медицинского страхования имеет двухуровневую структуру. Прочие внебюджетные фонды имеют отделения в субъектах РФ, подотчетные центральным органам Фонда, не обладающие самостоятельными полномочиями и источниками финансирования. В системе же ОМС федеральный и территориальные фонды выполняют различные функции и финансируются независимо друг от друга. Причем основная роль в финансировании медицинских учреждений принадлежит территориальным фондам ОМС, что наглядно иллюстрирует традиционное соотношение страховых взносов, поступающих в федеральный и территориальные фонды. Так, по Закону "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1996 год" от 21 декабря 1995 года N 207-ФЗ (нормы которого сохраняли силу в 1997 и 1998 годах) тариф взносов в Федеральный Фонд составил 0,2 %, а в территориальные - 3,4% по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям.

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования в соответствии с Положением о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 февраля 1993 г. N 4543-1 (в ред. от 29.06.98 N 729) создаются совместным решением высших органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ и находятся в их подчинении. Их средства и имущество считаются государственной собственностью субъекта РФ и не подлежат изъятию в региональный бюджет. Целью территориальных фондов является сбор страховых взносов и финансирование обязательного медицинского страхования. Однако средства, аккумулируемые территориальными фондами, распределяются между медицинскими учреждениями, действующими на соответствующей территории, не прямо, а через посредничество страховых медицинских организаций. Именно последние заключают договоры со страхователями в пользу застрахованных работников. В соответствии с Типовым договором обязательного медицинского страхования, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 1993 г.

№ 1018 страховщик обязуется организовывать и финансировать предоставление гражданам, включенным страхователем в списки застрахованных, медицинской помощи определенного объема и качества, с выдачей застрахованным страховых медицинских полисов установленного образца. При этом объем медицинской помощи, предоставляемый застрахованным лицам, определяется территориальной программой обязательного медицинского страхования населения, утверждаемой органами власти субъекта Федерации на базе Федеральной программы ОМС. При заключении договора сторонами согласовывается перечень медицинских учреждений, оказывающих предусмотренные программой услуги. Страхователь принимает на себя уплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование в территориальный фонд обязательного медицинского страхования, который распределяет взносы между страховыми организациями пропорционально численности обслуживаемых ими застрахованных в соответствии с утвержденными подушевыми нормативами. Помимо этого, в функции территориальных фондов входит контроль за страховыми организациями и обеспечение их финансовой стабильности за счет обязательного депонирования в территориальном Фонде ОМС страховых резервов.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования создан в 1993 году Постановлением Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993 г. № 4543-1 “О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год” и в настоящее время действует на основании Устава, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857. Непосредственно финансированием страховых медицинских организаций Федеральный фонд не занимается. Основная его цель - обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования. В рамках решения этой задачи Федеральный фонд предоставляет субвенции на выравнивание условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования по обеспечению программ обязательного медицинского страхования, включая нормированный страховой запас. Другой

значительной расходной статьей Федерального Фонда является финансирование федеральных целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования, которые обычно принимаются в целях борьбы с социально значимыми заболеваниями, строительства и содержания крупных научно-медицинских центров.

Описанная система обязательного медицинского страхования может показаться чрезмерно сложной и многосубъектной, однако в такой организационной структуре есть своя логика. На первый взгляд, можно было бы передать функции по финансированию медицинских учреждений территориальным фондам ОМС, не прибегая к посредничеству страховых медицинских организаций. Однако это означало бы лишение граждан права выбора медицинского учреждения, так как была бы ликвидирована конкуренция на рынке страховых (а, следовательно, и медицинских) услуг. Территориальные и федеральный фонды ОМС также не являются лишним звеном в схеме финансирования медицинского обеспечения, так как они обеспечивают стабильность системы ОМС и поддерживают определенный баланс в уровне обеспеченности медицинской помощью жителей различных регионов России. К числу недостатков описанной выше схемы обязательного медицинского страхования следует отнести то, что она не предоставляет самим застрахованным гражданам права выбора медицинского учреждения и страховщика. Тем более, что даже эта схема на практике применяется далеко не везде. Например, московские округа закреплены за определенной страховой компанией, в некоторых регионах страховой компанией вовсе не существует и финансирование медицинских учреждений осуществляют непосредственно территориальные фонды ОМС.

Необходимо отметить, что действующая система ОМС имеет ярко выраженный распределительный характер и мало способствует преодолению одного из основных недостатков советской медицины, который выражался в отсутствии дифференциации объема и качества медицинских услуг в зависимости от уровня их оплаты. Все граждане России (независимо от размера уплачиваемых на них страховых взносов) получают приблизительно равный объем медицинских услуг по базовой программе ОМС, которая весьма незначительно модифицируется в региональных программах. Конкурентная

среда на сегодняшний день способна обеспечивать лишь вытеснение с рынка медицинских услуг заведомо недобросовестных медицинских учреждений.

С другой стороны, очевидно в настоящее время радикальные изменения в системе ОМС невозможны. Пока программы ОМС включают минимум самых необходимых медицинских услуг и обеспечение этого минимума на всей территории страны является проблематичным, принципиальное повышение качества медицины достижимо лишь за счет добровольного медицинского страхования. Поэтому на переходный период придется сохранить действующую систему обязательного медицинского страхования, внося в нее незначительные коррективы. Эти коррективы могут выражаться в передаче сбора страховых взносов в Федеральный и территориальные фонды ОМС в компетенцию Государственной налоговой службы, и передаче исполнения бюджетов этих фондов органам казначейства.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ниже приводятся основные выводы, вытекающие из проведенного нами исследования российского законодательства о бюджетном процессе, сгруппированные по разделам доклада.

1) Стадия составления проекта бюджета

- Учитывая различную компетенцию органов государственного управления федерального, регионального и местного уровней представляется целесообразным вернуться к структуре бюджетной классификации, предусмотренной законом “О бюджетной классификации Российской Федерации”.

- Необходимо дополнить принцип полноты отражения доходов и расходов бюджета запретом на сальдирование.

- Учитывая значение точности прогнозов социально-экономического развития страны в бюджетном процессе, представляется желательным учредить независимые от исполнительной власти институты, в задачи которых входила бы проверка обоснованности прогнозов, положенных в основу представленного Правительством проекта бюджета.

- Необходимо уточнить перечень материалов, являющихся основой для составления бюджета, устранив противоречия, имеющиеся между статьями 172 и 184 БК. Необходимо дать в Кодексе описание таких документов, используемых в процессе составления бюджета, как: план-прогноз развития экономики, основные направления бюджетной и налоговой политики, адресная инвестиционная программа, федеральные программы развития регионов. Целесообразно определить в Кодексе порядок установления для главных распорядителей бюджетных средств заданий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг и механизм учета этих заданий и нормативов финансовых затрат на предоставление государственных (муниципальных) услуг при формировании расходной части бюджета. Следует уточнить порядок составления ведомственной классификации расходов бюджета, закрепить координирующую роль Минфина в этом процессе, прописать процедуры согласования спорных бюджетных проектировок между Минфином и главными распорядителями бюджетных средств. Наконец необходимо скорректировать предусмотренные ст.184 Кодекса процедуры составления федерального бюджета с тем, чтобы составлению Минфином проекта бюджета предшествовало определение Правительством целей и задач бюджетной политики на очередной год, концепции структурных и организационных преобразований в государственном аппарате, приоритетов социально-экономической политики РФ.

2) Стадия рассмотрения и утверждения бюджета

- Следует ввести правило о необходимости получения заключения Правительства на поправки к проекту бюджета, предлагаемые по предмету второго чтения.

- Следует исключить как излишнюю стадию рассмотрения бюджета в четвертом чтении.

- В целях демократизации и оптимизации процедур рассмотрения проекта закона о федеральном бюджете в парламенте представляется необходимым существенно расширить полномочия Совета Федерации в этом процессе. Более радикальным вариантом является установление права Думы пренебречь поправками СФ по предмету первого чтения, а также по вопросам

размера Фонда финансовой поддержки субъектов РФ и его распределения между субъектами РФ лишь в случае, если за это проголосует не менее двух третей ее депутатов.

- Необходимо предусмотреть в Кодексе, что в случае выявления фактической неплатежеспособности получателя бюджетного кредита должна происходить блокировка соответствующих бюджетных расходов.

- Необходимо исключить из Бюджетного кодекса норму о возможности предоставления субсидий и субвенций негосударственным юридическим лицам в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами или законами. Кроме того, в целях обеспечения направления государственных инвестиционных ресурсов в наиболее перспективные отрасли экономики мы считаем целесообразным закрепить в Бюджетном кодексе норму о том, что предоставление государственных инвестиционных ресурсов негосударственным юридическим лицам производится исключительно на конкурсной основе.

- Необходимо закрепить в Кодексе как минимум принцип нулевого первичного дефицита применительно к федеральному бюджету, в соответствии с которым расходы федерального бюджета без учета расходов на обслуживание государственного долга не должны превышать его доходов. В условиях острого бюджетного кризиса возможно следовало бы установить требование обеспечения первичного профицита федерального бюджета.

- Необходимо определить в Кодексе правовые последствия нарушения регионами и муниципальными образованиями установленных для них пределов дефицита. В этих целях следует разработать специальные правила взаимоотношений федерального бюджета с регионами, у которых дефицит текущих расходов превышает определенный предел. Эти правила должны предусматривать, с одной стороны, дополнительную поддержку регионов, у которых превышение предельного уровня дефицита минимального бюджета обусловлено объективной недостаточностью собственной налоговой базы, а с другой - сокращение помощи из федерального бюджета регионам, у которых превышение предельного уровня дефицита связано с нарушениями федерального бюджетного законодательства.

- Следует исключить из Кодекса ограничения направлений использования поступлений из источников финансирования дефицита региональных и местных бюджетов.

- Представляется целесообразным изменить формулировку статьи 180 БК, оговорив в ней, что в случае, если одновременно с проектом бюджета Правительство вносит в Думу законопроекты о внесении изменений в налоговое законодательство, расчеты по проекту бюджета должны быть представлены в двух вариантах: исходя из действующего и предлагаемого налогового законодательства.

- В интересах обеспечения стабильности закона о бюджете следует установить запрет на внесение изменений в налоговое законодательство, предполагающих их вступление в силу с 1 января очередного года, после 1 июля текущего года), за исключением законопроектов, вносимых Правительством или имеющих положительное заключение Правительства.

- Представляется необходимым исключить из статьи 212 БК такое основание для пересмотра основных характеристик утвержденного бюджета как выявление нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета.

- Следует установить, что любые решения федеральных органов законодательной или исполнительной власти, влекущие снижение расходов или увеличение доходов федерального бюджета, вступают в силу только с начала следующего года при условии их включения в закон о федеральном бюджете. Возможно и компромиссное решение: такие нормы могут вступать в силу в течение года, при условии согласия Правительства на соответствующее изменение закона о федеральном бюджете на текущий год.

3) Стадия исполнения бюджета

- В целях обеспечения законности при исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ необходимо распространить действие принципа казначейского исполнения на субнациональные бюджеты.

- В целях обеспечения разделения функций разработки и исполнения бюджета и создания предпосылок для объективного контроля над соблюдением законности в процессе казначейского исполнения бюджета со стороны

Министерства финансов представляется целесообразным вывести Федеральное казначейство из подчинения Министерству финансов.

- Следует ускорить перевод Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований, государственных органов и сил обеспечения безопасности государства на финансирование через казначейскую систему. Во избежание умышленного затягивания этого процесса представляется необходимым принять специальный закон “О порядке финансирования бюджетных расходов на оборону”, в котором следует определить механизмы защиты государственной тайны в процессе казначейского исполнения военного бюджета.

- Из текста статьи 156 следует исключить оговорку о допустимости открытия счетов бюджета в коммерческих банках в случае “невозможности выполнения учреждениями Центрального банка соответствующих функций”.

- Необходимо ограничить предоставленное Министру финансов право на перемещение бюджетных ассигнований, не связанное с выявлением нарушений со стороны бюджетополучателей. Можно предложить несколько способов решения этой проблемы: либо снизить верхний предел возможного перемещения ассигнований (скажем, до 5 %); либо запретить перемещение ассигнований между главными распорядителями бюджетных средств и по наиболее крупным (раздел, подраздел) группировкам функциональной классификации; либо ограничить право перемещения сроком до 6 месяцев.

- Следует пересмотреть соотношение понятий: распорядитель бюджетных средств, бюджетное учреждение, получатель бюджетных средств. Максимально широким из указанных понятий должно быть понятие “получателя бюджетных средств”, которое должно включать органы государственной власти, бюджетные учреждения, а также негосударственные организации, получающие средства бюджета в качестве кредитных ресурсов или инвестиций. При этом следует определить некий минимум прав и обязанностей, присущих всем бюджетополучателям в указанном смысле слова. Далее следует выделить объем прав и обязанностей, присущих бюджетным учреждениям, а также органам государственной власти в тех случаях, когда последние осуществляют расходование средств по смете на собственное содержание. И наконец, необходимо отдельно оговорить специфические права

органов государственной власти, действующих в качестве распорядителей бюджетных средств.

- Следует пересмотреть правовой режим внебюджетных средствах государственных учреждений. Прежде всего, нельзя устанавливать одинаковый правовой режим для поступлений, получаемых от оказания платных услуг собственно государственными учреждениями и органами государственной власти. Недопустимо предоставление органам власти прав по самостоятельному распоряжению средствами, получаемыми от оказания платных услуг. Любые средства, получаемые органами государственной власти от оказания платных услуг, должны полностью перечисляться в доход бюджета.

В отличие от доходов от платных услуг, оказываемых органами государственной власти, аналогичные доходы собственно бюджетных учреждений, не могут учитываться в доходах бюджета и отражаться в утверждаемой для них вышестоящими государственными органами смете. Эти доходы подлежат отдельному учету, хотя государство должно иметь представление об их размере и направлениях использования, для чего внебюджетные счета бюджетных учреждений должны вестись исключительно в органах федерального казначейства. Причем тем бюджетным учреждениям, которые имеют устойчивое многократное превышение доходов от платных услуг над размерами бюджетных ассигнований, следует сокращать размер этих ассигнований. Хотя пропорции сокращения не должны быть линейными, дабы не ликвидировать у бюджетных учреждений стимулы к самостоятельному зарабатыванию средств.

- Следует скорректировать содержащееся в Кодексе определение бюджетного обязательства, изложив его в следующей редакции: “Под бюджетным обязательством понимается обязанность совершить расходование средств бюджета в течение определенного срока, возникающая на основании закона о бюджете, и принятых в соответствии с Бюджетным кодексом и законом о бюджете решений органов, исполняющих бюджет, главных и нижестоящих распорядителей бюджетных средств.”

- В целях предотвращения перерасходования бюджетных средств следует обязать распорядителей бюджетных средств, ответственных за утверждение смет нижестоящих бюджетополучателей, приводить их в соответствие с

измененными лимитами бюджетных обязательств. Кроме того, целесообразно установить правило, в соответствии с которым в случае противоречия между сметой и лимитом бюджетных обязательств предпочтение отдается лимиту.

- В целях защиты прав бюджетополучателей необходимо расширить содержащееся в Кодексе определение недофинансирования, предусмотрев, что право на компенсацию недофинансирования возникает у бюджетополучателя и в том случае, когда в результате правонарушения, допущенного органами, исполняющими бюджет, доведенные до бюджетополучателя уведомления о бюджетных ассигнованиях или лимитах бюджетных обязательств не соответствуют утвержденным расходам и бюджетной росписи.

- В статье 255 БК необходимо уточнить, каким органом принимается решение о списании денежных средств со счетов бюджета (лицевых счетов бюджетополучателей) при их недостаточности для удовлетворения всех предъявленных к счету требований. списание средств с лицевых счетов бюджетополучателей (в отличие от бюджетных средств, не зачисленных на лицевые счета) даже при наличии судебного решения должно осуществляться только по распоряжению Казначейства, так как в функции банковского учреждения, ведущего бюджетные счета, не входит контроль за соблюдением лимитов бюджетных обязательств при расходовании средств со счетов бюджетополучателей. Одновременно следует установить обязанности Казначейства по исполнению судебных актов в пределах утвержденных для бюджетополучателей лимитов бюджетных обязательств. Если же Казначейством неправомерно отказано в осуществлении списания средств с лицевых счетов бюджетополучателей по судебным актам - взыскатель вправе предъявить соответствующий иск уже к органам федерального казначейства.

- Необходимо устранить противоречия, имеющиеся между статьями 158 и 286 БК по вопросу об источнике средств для компенсации убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий государственных органов или их должностных лиц. Подобная компенсация должна производиться за счет средств, числящихся на лицевых счетах государственных органов, чьими неправомерными действиями причинен ущерб. Бесспорное же списание средств со счетов бюджета, не распределенных по лицевым счетам бюджетополучателей, возможно лишь в случае, если ущерб

физическим или юридическим лицам причинен в результате незаконных действий (решений) самих органов федерального казначейства. Кроме того, в статье 286 БК следует указать, что списание бюджетных средств для компенсации убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий государственных органов или их должностных лиц, может производиться по решению не только арбитражных судов, но и судов общей юрисдикции.

- Необходимо ввести процедуру контроля за соответствием смет, утверждаемых главными и нижестоящими распорядителями бюджетных средств, нормативам финансовых затрат. Такой контроль должен осуществляться Минфином или Федеральным казначейством. Причем при установлении несоответствия контрольный орган должен обладать правом требовать внесения изменений в сметы.

- Следует ужесточить порядок государственных закупок. В частности, представляется необходимым зафиксировать в Бюджетном кодексе правило, в соответствии с которым при отклонении отраженной в реестре закупок цены от средней рыночной цены на аналогичные товары более чем на 10-20% государственный орган или бюджетное учреждение, осуществляющие закупки, должны представлять в органы федерального казначейства обоснование принятого решения. В случае, если орган федерального казначейства не считает убедительным представленное обоснование, он должен иметь право запретить осуществление закупок по предлагаемой цене. Кроме того, представляется необходимым существенно развить методическую базу процесса осуществления государственных закупок.

4) Бюджетный контроль и ответственность за бюджетные правонарушения

- В целях обеспечения специализированного финансового контроля представляется желательным прикрепить ко всем федеральными органам исполнительной власти независимых финансовых инспекторов, действующих на постоянной основе. Пока же в качестве компромиссной меры можно предложить повысить квалификационные требования и степень ответственности бухгалтерских кадров бюджетных учреждений.

- С нашей точки зрения, степень независимости Счетной палаты от смены большинства в парламенте следует усилить. В этой связи представляется необходимым исключить из статьи 29 Федерального закона “О счетной палате” пункт “д”, предусматривающий возможность досрочного прекращения полномочий должностных лиц Счетной палаты в виду формирования Государственной Думы нового созыва.

- В целях усиления роли Счетной палаты в осуществлении финансового контроля следует расширить предоставленные ей распорядительные полномочия. В первую очередь, необходимо предоставить ей право применения мер праввосстановительного характера, и в частности, право безакцептного списания с бюджетных и расчетных счетов бюджетополучателей средств, используемых не по назначению. Что касается лицевых счетов, ведущихся в органах Федерального казначейства, - следует предоставить Счетной палате право блокировки расходов, аналогичное тому, которое предоставлено Министру финансов. Во-вторых, следует закрепить обязанность Минфина и Федерального казначейства рассматривать представления Счетной палаты о применении санкций к нарушителям бюджетного законодательства и предусмотреть процедуру (возможно - судебную) обжалования Счетной палатой решений Минфина и Федерального казначейства об отказе в возбуждении дел о бюджетных правонарушениях. В-третьих, следует предусмотреть обязанность органов, исполняющих федеральный бюджет (Минфина и Федерального казначейства), представлять по запросам Счетной палаты информацию об осуществляемых ими операциях со средствами федерального бюджета и любые виды финансовой отчетности, получаемые ими от бюджетополучателей, установив сроки осуществления и ответственность за неисполнение этой обязанности. В-четвертых, необходимо ввести в перечень бюджетных правонарушений, предусмотренный Бюджетным кодексом, такое правонарушение как неисполнение предписаний Счетной палаты или несоблюдение порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты.

- Представляется необходимым существенно переработать четвертую часть Кодекса, посвященную проблемам ответственности за бюджетные правонарушения, в целях обеспечения прямого действия ее норм. В частности, следует ввести в Кодекс понятие бюджетного правонарушения, установить

правила производства по делам о бюджетных правонарушениях, предусмотреть конкретные санкции за каждое правонарушение.

- Бюджетный кодекс не определяет органа, полномочного применять штрафы за нарушение бюджетного законодательства. Ими должны быть органы финансового контроля. Применительно к руководителям организаций-бюджетополучателей допустимо взыскание штрафов за нарушения бюджетного законодательства во внесудебном порядке. Это не лишает нарушителей права на обжалование постановлений о наложении соответствующих взысканий в суд.

5) Социальные внебюджетные фонды.

Совокупная ставка отчислений в социальные внебюджетные фонды представляется крайне высокой и приводит к чрезмерной нагрузке на фонд оплаты труда. В целях повышения налоговой дисциплины и устранения стимулов для уклонения от налогообложения представляется целесообразным снизить совокупный уровень обложения доходов населения с 38,5-55% (в зависимости от применяемой ставки подоходного налога) до 35% от фонда оплаты труда. Соответствующие страховые взносы могут быть заменены социальным налогом.

Внебюджетные фонды фактически не являются органами социального страхования и выполняют функции финансирования распределительного социального обеспечения. Происходившее на протяжении последних лет совершенствование законодательства, регламентирующего процесс исполнения федерального бюджета, почти не коснулось фондов в силу их обособленного статуса, что обусловило несовершенство процедур исполнения их доходной и расходной частей. Во-первых, до сих пор сохранились отдельные процедуры регистрации в качестве налогоплательщика и плательщика страховых взносов в каждый из внебюджетных фондов, что создает возможности для уклонения от регистрации. Во-вторых, в целом внебюджетные фонды по сравнению с органами Государственной налоговой службы обладают меньшим опытом и организационно-техническими возможностями для контроля за поступлением обязательных платежей. В-третьих, в практику исполнения внебюджетных фондов не внедрены институты, обеспечивающие целевое расходование средств. В-четвертых, отсутствие единообразия в процедурах уплаты налогов и

страховых взносов в различные внебюджетные фонды затрудняет налогоплательщику исполнение его обязательств. В-пятых, параллельное существование пяти независимых друг от друга органов, осуществляющих фискальные функции, существенно повышает административные издержки.

Представляется необходимым реформирование системы внебюджетного финансирования социального обеспечения. Следует передать органам Государственной налоговой службы функции сбора страховых платежей во внебюджетные фонды и фискального контроля, а исполнение бюджетов фондов осуществлять через органы Федерального казначейства. Целесообразно сократить число внебюджетных фондов посредством ликвидации или слияния некоторых из них.

Реформирование Пенсионного фонда должно включать переход на перечисление страховых взносов граждан, относящихся к молодым возрастам, на индивидуальные счета, с которых предполагается выплата пенсий за счет накопленных объемов страховых взносов и доходов от их размещения на финансовых рынках. Страховые взносы, уплачиваемые на граждан старших возрастов, не переводимых на систему накопительного пенсионного страхования, должны администрироваться налоговой службой и поступать в федеральный бюджет. Выплаты соответствующих пенсий по распределительной системе должны осуществляться органами социальной защиты.

Следует ликвидировать Государственный Фонд Занятости как обособленное учреждение с передачей исполнения его доходной и расходной частей соответственно налоговой службе и федеральному казначейству. Фонд социального страхования должен быть слит с Фондом обязательного медицинского страхования. Его основную функцию – обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности – в современных условиях сохранять не следует.

На переходный период предлагается сохранить действующую систему обязательного медицинского страхования, внося в нее незначительные коррективы. Эти коррективы могут выражаться в передаче сбора страховых взносов в Федеральный и территориальные фонды ОМС в компетенцию

Государственной налоговой службы, и передаче исполнения бюджетов этих фондов органам казначейства.