

Институт экономики переходного периода

125993, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5 Тел./ факс 229 6596, <http://www.iet.ru/>

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Москва, 2003 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ.....	I
ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. БЮДЖЕТНАЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ В РОССИИ: ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ	10
1.1. Истоки образования задолженности российского бюджета.....	11
1.1.2. Бюджетная практика 1994-1996: широкое распространение неденежных механизмов урегулирования бюджетной задолженности.....	12
1.1.3. 1997 год: первые попытки ужесточения бюджетной дисциплины.....	17
1.1.4. Программа экономии государственных расходов (1998-1999 годы).....	18
1.2. ПРАКТИКА ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ ЗАДОЛЖЕННОСТИ В 2000-2002 ГОДАХ.....	28
1.2.1. Инвентаризация задолженности по состоянию на 1 января 2000 года.....	28
1.2.2. Погашение задолженности в 2000 году.....	30
1.2.3. Объем задолженности по состоянию на 1 января 2001 года.....	32
1.2.4. Погашение задолженности в 2001 году.....	33
1.3. РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ДЛЯ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	37
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ И БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КАК ИСТОЧНИКОВ ВОЗНИКНОВЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	41
2.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ, БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КАК ИСТОЧНИКОВ ВОЗНИКНОВЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	42
2.2. КЛАССИФИКАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	44
2.2.1. Классификация обязательств бюджетной системы по основаниям их возникновения.	45
2.2.2. Классификация по степени ответственности государства по обязательству.....	49
2.2.3. Классификация обязательств бюджетной системы по степени их исполнения.....	52
2.3. БЮДЖЕТНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА.....	54
2.3.1. Формирование обязательств бюджета (закон о бюджете, сводная роспись, лимиты бюджетных обязательств).....	58
2.3.2. Установление и доведение до бюджетных учреждений лимитов бюджетных обязательств.....	59
2.3.3. Лимиты бюджетных обязательств.....	61
2.3.4. Принятие и подтверждение денежных обязательств.....	69
2.3.5. Процесс изменения бюджетных обязательств в течение года.....	71
2.3.6. Режим сокращения расходов бюджета.....	72
2.3.7. Использование доходов, фактически полученных при исполнении бюджета сверх утвержденных законом о бюджете.....	77
2.3.8. Перемещение бюджетных ассигнований.....	77
2.4. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА КАК РАЗНОВИДНОСТЬ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ.....	82
2.4.1. Механизм компенсации федеральных мандатов, существующий на сегодняшний день	84
2.4.2. Приостановление действия федеральных законов, предусматривающих расходные обязательства.....	94
2.4.3. Первоочередные законодательные меры по сокращению задолженности по публично- правовым обязательствам.....	107
2.5. ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА/МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ.....	113
2.5.1. Общая характеристика гражданско-правовых обязательств как разновидности расходных обязательств.....	113
2.5.2. Учет обязательств получателей бюджетных средств.....	119
2.5.3. Предотвращение ответственности государства по несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений.....	124
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	136



ГЛАВА 3. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РФ ПО ВОПРОСАМ КРЕДИТОРСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РФ ПЕРЕД ОРГАНИЗАЦИЯМИ-ПОСТАВЩИКАМИ ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД..... 148

3.1. НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ВОПРОСЫ ПОГАШЕНИЯ КРЕДИТОРСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ В КОНКРЕТНЫХ ОБЛАСТЯХ.	148
3.2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОБЩИХ ВОПРОСОВ ПОГАШЕНИЯ КРЕДИТОРСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РФ ПЕРЕД ПОСТАВЩИКАМИ РАБОТ, ТОВАРОВ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.	151
3.3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ВОПРОСЫ ПОГАШЕНИЯ КРЕДИТОРСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ ПЕРЕД КОНКРЕТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ	158
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	159

ГЛАВА 4. СУДЕБНО-АРБИТРАЖНАЯ ПРАКТИКА ПО ДЕЛАМ, СВЯЗАННЫМ С ПРОБЛЕМОЙ УРЕГУЛИРОВАНИЯ НЕСАНКЦИОНИРОВАННОЙ КРЕДИТОРСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ БЮДЖЕТОВ В РОССИИ..... 162

4.1. ПРАКТИКА ВЫСШЕГО АРБИТРАЖНОГО СУДА РФ	162
4.1.1. Ответственность бюджета по долгам государственных унитарных предприятий	162
4.1.2. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях.....	164
4.1.3. Проблемы определения надлежащего ответчика по сделкам, заключенным органами государственной власти	166
4.1.4. Практика списания суммы долга со счетов распорядителей и получателей бюджетных средств.....	166
4.1.5. Учет денежных средств бюджетополучателей.....	168
4.1.6. Проблемы исполнения судебных актов о взыскании суммы кредиторской задолженности бюджетов в РФ и определения субъекта субсидиарной ответственности по обязательствам бюджетных учреждений.....	169
4.1.7. Проблемы взыскания неустоек и процентов за нарушение договорных обязательств бюджетополучателями	171
4.1.8. Принудительное возложение гражданских обязательств на публично-правовые образования	179
4.2. АРБИТРАЖНАЯ ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛЬНЫХ АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ ОКРУГОВ (КАССАЦИОННАЯ ИНСТАНЦИЯ)	180
4.2.1. Практика использования казначейских налоговых освобождений	180
4.2.2. Кредиторская задолженность бюджета, возникающая из отношений государственных закупок.....	181
4.2.3. Государственные гарантии (поручительства).....	183
4.2.4. Основания, порядок и сроки погашения кредиторской задолженности бюджетов, а также определение надлежащего субъекта ответственности	183
4.2.5. Практика погашения кредиторской задолженности региональных и муниципальных бюджетов.....	215
4.2.6. Процессуальные и иные проблемы, возникающие в случае отсутствия денежных средств у должника для погашения кредиторской задолженности.....	217
4.2.7. Некоторые судебные ошибки, имевшие место в практике арбитражных судов, по делам, связанным с урегулированием кредиторской задолженности бюджетов в РФ.....	224
4.2.8. Произвольный отказ от исполнения обязательств бюджетным учреждением не является основанием для привлечения собственника его имущества к субсидиарной ответственности.....	228
4.2.9. Проблемы погашения долга госбюджета перед кредиторами в случае недофинансирования бюджетополучателей, действовавших в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств на момент заключения договора с данным кредитором	230
4.2.10. Основания возникновения кредиторской задолженности бюджетов в РФ	232
4.2.11. Практика разрешения споров, вытекающих из факта недофинансирования бюджетополучателей, по искам последних.....	233
4.2.12. Проблемы исполнения судебных актов по рассматриваемой категории дел и невыяснения обстоятельств, имеющих существенное значение для вынесения правильного решения по делу.....	234
4.2.13. Арбитражная практика по делам, связанным с погашением кредиторской задолженности бюджета за счет частного лица.....	239
4.2.14. Проблемы бюджетного недофинансирования и споры, связанные с погашением кредиторской задолженности бюджетов при перемене лиц в обязательстве.....	243

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

4.2.15. Практика привлечения к субсидиарной ответственности финансового органа по долгам бюджетополучателя.....	254
4.2.16. Дела, связанные с погашением кредиторской задолженности госбюджета, с участием физических лиц.....	256
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	258

ГЛАВА 5. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА ОБЪЕМОВ ЗАДОЛЖЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ НЕПЛАТЕЖЕЙ БЮДЖЕТА . 262

5.1. Источники данных о кредиторской задолженности бюджетной системы	262
5.2. Количественная оценка задолженности федерального бюджета	264
5.2.1. Оценка кредиторской задолженности федерального бюджета и бюджетных учреждений, финансируемых из федерального бюджета (без учета непризнаваемой задолженности).....	265
5.2.2. Оценка объемов потенциальной задолженности федерального бюджета по публично-правовым обязательствам	270
5.3. Количественная оценка задолженности региональных и местных бюджетов	273
5.3.1. Оценка кредиторской задолженности бюджетных учреждений, финансируемых из субнациональных бюджетов, и задолженности консолидированных бюджетов субъектов РФ..	273
5.3.2. Оценка непризнаваемой бюджетной задолженности, вытекающей из публично-правовых обязательств субфедерального уровня.....	277
5.3.3. Сравнительный анализ государственного долга и кредиторской задолженности бюджетов в различных субъектах Российской Федерации	277
5.4. Некоторые выводы из количественных оценок	284
5.5. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕПЛАТЕЖЕЙ БЮДЖЕТА.....	286
5.5.1. Причины возникновения просроченной задолженности	286
5.5.2. Результаты имитационного моделирования воздействия неплатежей бюджета на экономику.....	290
5.5.3. Результаты эмпирических оценок	291
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	293

ГЛАВА 6. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПО НЕДОПУЩЕНИЮ ВОЗНИКНОВЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ И ОБЗОР НЕКОТОРЫХ ХАРАКТЕРИСТИК БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ..... 296

6.1. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДА НАЧИСЛЕНИЙ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ И ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТА.....	297
6.2. УЧЕТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВА	299
6.2.1. Международная практика учета обязательств государства	299
6.2.2. Составление балансового отчета, учитывающего обязательства государства/местного самоуправления.....	300
6.3. ПРОБЛЕМА ВКЛЮЧЕНИЯ КРЕДИТОРСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ В СОСТАВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА	301
6.4. МНОГОЛЕТНЕЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ	302
6.4.1. Проблема соотношения краткосрочного и среднесрочного планирования	303
6.4.2. Основные причины развития СБП в странах ОЭСР.....	303
6.4.3. Основные цели введения СБП в странах ОЭСР.....	304
6.4.4. Динамика развития СБП в международной практике	305
6.4.5. Условия формирования эффективной системы СБП.....	305
6.4.6. Вопросы среднесрочного планирования, которые должны быть отражены в законодательстве о среднесрочном планировании	308
6.4.7. Формулирование фискальных целей в рамках СБП	308
6.4.8. Закрепление результатов СБП в нормативно-правовых документах	309
6.4.9. Варианты построения среднесрочных планов.....	310
6.4.10. Сроки, на которые может осуществляться планирование	311
6.4.11. Консервативный подход к прогнозированию и планированию в рамках СБП.....	311
6.5. ОТДЕЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ СРЕДНСРОЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.	313
6.5.1. Отраслевые программы.	313
6.5.2. Долгосрочные бюджетные программы.....	314
6.5.3. Инвестиционные программы и проекты.....	314
6.5.4. Буфер для компенсации ошибок	315
6.5.5. Структурная сбалансированность бюджета	318
6.6. РАЗДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ НА ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ И ДИСКРЕЦИОННЫЕ	321



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

6.6.1. Понятие дискреционных и обязательных расходов.....	321
6.6.2. Определение приоритетов по финансированию.....	324
6.6.3. Учет затрат, связанных со всеми законодательными актами.....	325
6.6.4. «Разрешающее» законодательство в США.....	326
6.7. МЕРЫ, ПРЕДОТВРАЩАЮЩИЕ НЕЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В РАМКАХ СБП.....	327
6.7.1.Повышение прозрачности бюджетного процесса и отчетности об исполнении бюджета и общественный контроль.....	327
6.7.2. Жесткий контроль за соблюдением лимитов.....	329
6.7.3.Увеличение технической эффективности исполнения бюджета и контроль за сроками осуществления платежей.....	330
6.7.4. Начисление процентов на задолженность.....	330
6.8. ЭЛЕМЕНТЫ СРЕДНЕСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, ЗАКРЕПЛЕННЫЕ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ.....	332
6.8.1. Требования, предъявляемые законодательством РФ к краткосрочному планированию.....	332
6.8.2. Перечень элементов СБП, закрепленных в российском законодательстве.....	333
6.8.3.Перспективный финансовый план.....	334
6.8.4.Прогноз социально-экономического развития.....	334
6.8.5. Программы, связанные с государственным кредитом и государственным долгом... 335	
6.8.6. Инвестиционные программы, федеральные целевые программы, адресные целевые программы.....	336
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	339
ГЛАВА 7. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ УРЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	341
7.1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ, ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ.....	341
7.2. КЛАССИФИКАЦИЯ СПОСОБОВ УРЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	344
7.2.1. Отказ от финансирования задолженности.....	344
7.2.2. Кассовое погашение задолженности.....	345
7.2.3. Неденежные способы урегулирования задолженности.....	346
7.2.4. Отложенное погашение задолженности.....	348
7.3. КОМПЕНСАЦИЯ ПОТЕРЬ КРЕДИТОРОВ БЮДЖЕТА.....	351
7.4. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ СЕКЬЮРИТИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	352
7.5. РОССИЙСКИЙ ОПЫТ СЕКЬЮРИТИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	354
7.5.1. Эмиссия облигаций внутреннего валютного займа (ОВВЗ) в рамках реструктуризации обязательств Внешэкономбанка перед предприятиями по средствам на счетах в иностранной валюте.....	354
7.5.2. Ценные бумаги для погашения просроченной задолженности перед поставщиками товаров и услуг для нужд федерального бюджета (КНО).....	356
7.5.3. Переоформление просроченной задолженности субъектов федерации и муниципальных образований по бюджетным кредитам 1996 года в рыночные облигации.....	357
7.5.4. Секьюритизация задолженности по оплате государственного оборонного заказа в 2000 году.....	359
7.6. ОЦЕНКА ВОЗМОЖНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ СЕКЬЮРИТИЗАЦИИ ЗАДОЛЖЕННОСТИ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА.....	361
7.6.1. Отражение операции секьюритизации в бюджетной и долговой статистике.....	361
7.6.2. Влияние секьюритизации на макроэкономические переменные.....	362
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	364
ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	366
8.1. УРЕГУЛИРОВАНИЕ НАКОПЛЕННОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	367
8.2 ПРОФИЛАКТИКА БЮДЖЕТНОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ.....	374



Краткое изложение

Проблема кредиторской задолженности бюджетной системы сопровождает ее становление начиная с 1992 года и несмотря на периодические попытки ее решения по-прежнему является актуальной.

Целями настоящей работы являются:

Анализ причин возникновения кредиторской задолженности бюджетов всех уровней в Российской Федерации;

Анализ структуры кредиторской задолженности, выделение отдельных видов задолженности и исследование их особенностей;

Анализ федерального и регионального законодательства, направленного на урегулирование кредиторской задолженности прошлых лет, образовавшейся в начале-середине девяностых годов;

Анализ судебной практики по исследуемому вопросу;

Анализ международного опыта в области урегулирования вопросов, связанных с кредиторской задолженностью, в частности - опыта погашения обязательств, вытекающих из кредиторской задолженности;

Анализ международной практики по недопущению возникновения кредиторской задолженности и разработка предложений по внедрению отдельных элементов зарубежной практики в российское законодательство;

Проведение количественных оценок объемов кредиторской задолженности федерального, регионального и местного уровня по отдельным видам задолженности;

Разработка предложений по урегулированию накопленного объема задолженности и недопущению ее возникновения в дальнейшем.

История возникновения бюджетной задолженности в Российской Федерации

В настоящее время уже пройдено несколько этапов, начальных - связанных с формированием кредиторской задолженности и, в частности, с появлением базовых причин, обусловивших ее возникновение, а затем – нескольких этапов, связанных с принятием различных мер по сокращению накопившегося объема кредиторской задолженности, а также по предотвращению ее возникновения в будущем.

Первый этап, выделенный в работе, охватывает период с 1992 по 1997 г. Именно в этот период, при переходе от административно-командной системы управления экономикой к рыночной системе, произошли серьезные изменения в финансовой системе государства, приведшие к нарушению сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы. Базовой причиной нарушения сбалансированности бюджета стало сокращение доходной части бюджета при сохранении большого объема расходов, в том числе социальных расходов, оставшихся «в наследство» от советского времени вместе с законодательной и социальной инфраструктурой, не соответствовавшей новому типу экономики.

В рамках данного периода происходило накопление кредиторской задолженности на всех уровнях бюджетной системы, однако в этом же периоде были предприняты первые попытки сокращения ее объема и урегулирования по крайней мере части

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

вопросов, связанных с кредиторской задолженностью. Так, на 1994 год приходится первая попытка создания инструмента для решения проблемы задолженности федерального бюджета РФ – введение Казначейских налоговых освобождений (КНО). По существу, КНО представляли собой один из механизмов зачета задолженности федерального бюджета по расходам против задолженности и текущих платежей по налогам в бюджет.

Однако введение КНО не дало положительных результатов: возможность зачета КНО в счет текущих налоговых платежей создавала для предприятий стимулы не платить налоги в денежной форме, особенно с учетом возможностей инвестирования средств на рынке внутреннего долга. Различные неденежные схемы расчетов с бюджетом, в частности, связанные с бартерным погашением обязательств перед бюджетом, а также использованием налоговых освобождений и векселей до 1997 года при общей неразвитости бюджетного законодательства способствовали еще большему сокращению реальных бюджетных доходов. Кроме того, бартер, получивший поддержку со стороны бюджетов всех уровней, превратился в середине девяностых лет в своего рода «институциональную ловушку», в которую постепенно вовлекались даже платежеспособные предприятия, вынужденные рассчитывать со своими контрагентами по бартеру (так как их контрагенты зачастую не могли предложить другую форму расчетов), и заинтересованные в расчете с бюджетом тем же способом, так как законодательство на тот момент времени допускало подобную форму расчетов с бюджетом.

В связи с этим в начале 1996 г. произошло серьезное ослабление бюджетной политики. Резкое ухудшение собираемости налогов в денежной форме в 1996 году привело к накоплению задолженности по выплатам населению в денежной форме из бюджетов всех уровней.

Вторым этапом, рассматриваемым в работе, стал период 1998-1999 г.г., характеризовавшийся общим кризисом финансовой системы и попытками реформирования структуры расходов, сохранившейся с советских времен, в частности, принятием мер по экономии бюджетных расходов, а также проведением ряда мероприятий, направленных на частичную налоговую амнистию и упорядочение расчетов налогоплательщиков с бюджетом. На данном этапе были приняты базовые нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетный процесс и вопросы налогообложения (Бюджетный кодекс РФ и часть 1 Налогового кодекса РФ).

В рамках экономии бюджетных расходов была принята Программа экономии государственных расходов, утвержденная постановлением Правительства РФ от 17 июня 1998 г. N 600.

Принятие и выполнение Программы экономии государственных расходов также привело к определенному прогрессу в решении проблемы кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета. В рамках данной программы была проведена инвентаризация части кредиторской задолженности бюджетных учреждений и частичное погашение обязательств, вытекающих из данной задолженности.

Большая часть мероприятий, предусмотренных Программой, была реализована хотя бы частично. Так, в состав расходов федерального бюджета стали включаться расходы на погашение кредиторской задолженности прошлых лет, была введена Единая Тарифная Сетка для оплаты труда работников бюджетной сферы (ЕТС), был усилен контроль за заключением договоров, определяющих обязательства бюджетных организаций, была проведена ликвидация и консолидация в федеральном бюджете внебюджетных фондов и средств; было проведено сокращение прямой финансовой поддержки сельского хозяйства и транспорта и полный отказ от дотаций химической и



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

нефтехимической промышленности, сельскому хозяйству и другим отраслям; был разработан и закреплен в БК РФ механизм официального приостановления действия нормативно-правовых актов, финансирование которых не предусмотрено законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и т.д.

Также в рамках урегулирования взаимной задолженности бюджета и налогоплательщиков была предпринята частичная налоговая амнистия, направленная на сокращение количества налоговых недоимок, возникших в начале и середине девяностых годов во многом по причине отсутствия детально разработанного налогового и бюджетного законодательства, а также незаконного использования многочисленных налоговых льгот и бездействия органов государственной власти в области налогового администрирования.

Третий этап, охватывающий период 2001-2002 г.г., характеризуется продолжением политики, направленной на сокращение объемов кредиторской задолженности. В рамках этого периода начата работа по законодательному закреплению мер, направленных на недопущение возникновения кредиторской задолженности в будущем, на повышение сбалансированности бюджета и урегулирование проблемы, связанной с кредиторской задолженностью прошлых лет.

В 2001-2002 гг. начат процесс инвентаризации законов, предполагающих не финансируемые из федерального бюджета расходы, также начала проводиться выверка задолженности и заключение договоров между Министерством финансов и другими ведомствами и исполнителями оборонного заказа об урегулировании задолженности.

При этом, несмотря на предпринятые усилия по урегулированию кредиторской задолженности бюджетов всех уровней прошлых лет и по недопущению возникновения кредиторской задолженности в будущем, осталось большое количество неурегулированных на законодательном уровне вопросов, связанных, в частности, с порядком признания и погашения различных видов кредиторской задолженности прошлых лет, а также с повышением эффективности управления государственными расходами при планировании расходов будущих периодов. Не закреплены законодательно меры, направленные на недопущение возникновения кредиторской задолженности в будущем, не уточнен состав внутреннего долга федерального (а также регионального и местного) уровня с учетом признания части обязательств, вытекающих из кредиторской задолженности; не решен вопрос о компенсации убытков, понесенных организациями, осуществлявшими поставки (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд в случае несвоевременной оплаты поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) бюджетом и т.д.

Анализ федерального законодательства по теме исследования, классификация видов задолженности

С целью анализа юридической природы кредиторской задолженности, в работе проведен анализ федерального и регионального законодательства, так или иначе связанного с вопросами возникновения кредиторской задолженности. Необходимо отметить, что норм права, специально посвященных исследуемому вопросу в федеральном законодательстве практически не существует. В законодательстве на сегодняшний день отсутствует даже определение кредиторской задолженности бюджета. Бюджетное законодательство из всех видов бюджетной задолженности признает только обязательства по погашению и обслуживанию государственного долга. Однако очевидно, что обязательства государства не ограничиваются



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

обязательствами, вытекающими из факта осуществления заимствований. Например, гражданское право предусматривает возможность участия государства в гражданских правоотношениях (например, отношениях по закупке продукции для государственных нужд), а, следовательно, возможность возникновения у государства обязательств и задолженности, вытекающих из таких правоотношений.

Принимая законы, предусматривающие осуществление бюджетных расходов (например, выплату определенных социальных трансфертов) государство также принимает на себя определенные обязательства, факт неисполнения которых порождает бюджетную задолженность, хотя и не признаваемую официально. Законодательство, так или иначе затрагивающее проблемы, связанные с кредиторской задолженностью, содержит множество коллизий и противоречий. Судебная практика в этой области также не отличается внутренним единством: – решения по аналогичным искам к бюджету зачастую противоречат друг другу.

В связи с этим при анализе федерального законодательства, затрагивающего вопросы, связанные с кредиторской задолженностью, в первую очередь, анализируются нормы Бюджетного кодекса РФ, закрепляющие определение «бюджетного обязательства», а также регулирующие процесс исполнения бюджета по расходам с целью выявления момента возникновения бюджетной задолженности.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджетное обязательство как признанную органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающую в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью (статья 222). Если принять такое определение бюджетных обязательств, то бюджетная задолженность будет представлять собой недофинансированные расходы, предусмотренные соответствующими законами о бюджете и бюджетной росписью. Исходя из этого определения, возникает бюджетное обязательство уже на этапе исполнения бюджета (в результате составления бюджетной росписи) и существует в пределах финансового года.

Данное определение отличается рядом недостатков. Во-первых, статья 222 БК РФ устанавливает зависимость объема бюджетных обязательств только от показателей, заложенных в законе о бюджете и в бюджетной росписи. Однако из ряда других статей БК РФ (например, из ст. 225 БК РФ, согласно которой получатели бюджетных средств могут принимать на себя денежные обязательства только в пределах лимитов бюджетных обязательств) следует, что объем бюджетных обязательств также зависит от лимитов бюджетных обязательств, которые по ряду установленных Кодексом оснований могут отклоняться в меньшую сторону от показателей, зафиксированных в законе о бюджете и бюджетной росписи. Несогласованность этих норм Бюджетного кодекса создает проблемы с определением бюджетной задолженности: следует ли считать таковой отрицательную разницу между параметрами закона о бюджете, бюджетной росписи и фактическим финансированием, в случае если объем фактического финансирования совпадает с лимитами бюджетных обязательств? Подробнее данная проблема рассмотрена ниже в разделе, посвященном процессу исполнения бюджета по расходам.

Другим недостатком существующего определения бюджетного обязательства является то, что оно признает бюджетными только те обязательства государства, которые предусмотрены законом о бюджете или сводной бюджетной росписью, игнорируя обязательства государства (муниципальных образований), предусмотренные другими законами или нормативными актами или принятые государством по договору, которые по логике вещей также должны исполняться за счет бюджетных средств.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Для отграничения обязательств государства и муниципальных образований, вытекающих из нормативных актов (за исключением законов о бюджете) и договоров, от бюджетных обязательств (существующих в качестве утвержденных бюджетных ассигнований на текущий бюджетный период) мы предлагаем пользоваться термином «расходные обязательства». На основе вышеизложенного, можно сформулировать следующее определение расходных обязательств.

Расходные обязательства – установленные федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, правовым актом представительного органа местного самоуправления, а также договором или соглашением (в том числе международным) функции и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, требующие осуществления бюджетных расходов.

Таким образом, соотношение понятий бюджетное и расходное обязательство можно представить следующим образом. Большинство бюджетных обязательств вытекает из расходных обязательств, то есть является результатом реализации расходных обязательств в рамках бюджетного процесса текущего года.

Что касается анализа бюджетного процесса с целью выявления момента возникновения бюджетных обязательств, то здесь необходимо отметить следующее:

Момент возникновения кредиторской задолженности во многом зависит от вида обязательств (виды рассмотрены ниже). Так, задолженность по обязательствам, имеющим публично-правовой характер, формируется на этапе составления и принятия проекта бюджета, когда эти обязательства не включаются в состав расходов бюджета на очередной финансовый год. Основная же масса задолженности по бюджетным обязательствам образуется по двум причинам – из-за недофинансирования расходов бюджетных организаций из бюджета (эта причина является наиболее актуальной для регионального уровня) и из-за нецелевого использования бюджетных средств, либо превышения лимитов потребления бюджетными организациями (эта причина является основной для задолженности федерального уровня).

Недофинансирование из бюджета (то есть невыделение бюджетных ассигнований для оплаты не подлежащих сокращению расходов бюджетных учреждений или снижение лимитов бюджетных обязательств в течение года) равносильно возникновению кредиторской задолженности бюджетных учреждений в тех случаях, когда сокращаются ассигнования, под которые уже заключены гражданские договоры. Соответственно и бороться с этой задолженностью можно мерами, предусмотренными для задолженности по бюджетным обязательствам. Превышение финансовых полномочий получателями бюджетных средств возникает по ряду причин:

1. Несвоевременное доведение лимитов до бюджетополучателей со стороны главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств;
2. Преднамеренное завышение ЛБО главными распорядителями или распорядителями бюджетных средств при доведении их до бюджетополучателей;
3. Нецелевое использование средств бюджетными учреждениями;
4. Принятие бюджетными учреждениями обязательств с заведомым превышением лимитов бюджетных обязательств (под внебюджетные средства) и последующая их неоплата.

В связи с тем, что обязательства, формирующие кредиторскую задолженность имеют различную юридическую природу, и при этом их особенности не формализованы в законодательстве четко, в работе приводятся несколько оснований для классификации обязательств по их видам. Наиболее значимым основанием для



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

классификации обязательств, входящих в состав кредиторской задолженности является классификация обязательств бюджетной системы по основаниям их возникновения.

Основным критерием классификации обязательств бюджетной системы являются основания их возникновения, по которому можно выделить:

а) Публично-правовые обязательства

К этому виду относится большинство расходных обязательств государства, закрепленных отраслевым законодательством. Наибольший массив таких обязательств предопределен нормами социального законодательства (детские пособия, льготы для ветеранов и инвалидов и пр.) К этой же категории относятся обязательства, вытекающие из норм ФЗ: «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации», «О порядке перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации», ст.15 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (о выделении не менее четырех процентов расходной части федерального бюджета на финансирование научных исследований») и пр.

Особенностью публично-правовых обязательств следует считать то, что они вытекают из одностороннего волевого акта государства по безвозмездному и (или) безвозвратному расходованию бюджетных средств для достижения определенных социальных целей. Односторонний характер этих обязательств означает, что потенциальный бюджетополучатель не вправе требовать от государства осуществления соответствующих расходов, если они не предусмотрены законодательством. В то же время, принимая законы, предполагающие бюджетное финансирование, федеральный парламент в известной степени ограничивает свою свободу в процессе утверждения бюджета. Однако это ограничение достаточно условно, так как любой федеральный закон, не обеспеченный финансированием, во всякое время может быть приостановлен или отменен принявшим его парламентом.

Кроме того, даже если не обеспеченный финансированием закон не отменен и не приостановлен, по действующему бюджетному законодательству неисполненные публично-правовые обязательства задолженности автоматически не порождают. Чтобы неисполненные публично-правовые обязательства превратились в бюджетную задолженность, необходимо либо их признание в качестве кредиторской задолженности бюджета со стороны соответствующего представительного органа, либо судебное решение об их принудительном исполнении. Например, Законом Вологодской области «О государственном долге Вологодской области» от 30 марта 1998 года N 258-ОЗ (впоследствии отмененным в связи с внесением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, ограничивших перечень обязательств, которые могут входить в состав государственного долга субъекта Российской Федерации) в состав государственного долга Вологодской области были включены, в частности, «обязательства прошлых лет по выплате заработной платы с начислениями работникам учреждений, финансируемых из областного бюджета, и пособий гражданам, имеющим детей», а также «обязательства прошлых лет по защищенным статьям областного бюджета, установленным законами области об областном бюджете». Судебное признание публично-правовых обязательств может иметь место при обращении лица, которому тем или иным законом предоставлено право на получение бюджетных средств, за судебной защитой. В то же время, по целому ряду причин, о которых пойдет речь ниже, в настоящее время не сложилось определенной судебной практики по искам о взыскании бюджетных средств, и отнюдь не все иски о принудительном взыскании задолженности по публично-правовым обязательствам удовлетворяются.



б) Гражданско-правовые обязательства государства

Гражданский Кодекс РФ определяет понятие обязательства следующим образом: «В силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности»¹. В силу особенностей статуса публично-правовых образований, они могут выступать субъектами только отдельных видов гражданских обязательств, причем исключительно денежного характера.

Обязательства, вытекающие из гражданско-правовых отношений, одной из сторон в которых выступает государство/муниципальное образование, по которым контрагентами произведено исполнение, следует так же, как и обязательства, вытекающие из законов, отнести к расходным обязательствам государства, так как Гражданский кодекс закрепляет принципы недопустимости одностороннего отказа от исполнения обязательства и обеспечения восстановления нарушенных прав.

К данной категории обязательств, в первую очередь, следует отнести долговые обязательства, входящие в состав государственного (муниципального) долга. В соответствии со статьями 98-100 Бюджетного кодекса такие долговые обязательства вытекают из:

кредитных соглашений и договоров;
займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг;
договоров и соглашений о получении бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
договоров о предоставлении государственных гарантий;
соглашений и договоров о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет.

В то же время, помимо указанных видов долговых обязательств у субъектов публично права существует просроченная и зачастую переходящая из года в год кредиторская задолженность по другим гражданско-правовым договорам, в том числе:

- Договорам поставки товаров, работ и услуг для государственных нужд;
- Трудовым договорам об оплате труда государственных служащих и работников бюджетных учреждений;
- Внедоговорным обязательствам, вытекающим из причинения вреда юридическим и физическим лицам в результате незаконных действий и решений государственных органов.

Подавляющее большинство гражданских обязательств являются взаимными и возмездными, а, следовательно, бюджетные расходы по таким обязательствам имеют характер не безвозмездных перечислений, а компенсации за предоставленные товары, работы, услуги. Таким образом, невыполнение соответствующих обязательств создает прямые убытки для контрагентов бюджета. Однако из всех видов кредиторских требований на сегодняшний день безусловно признаются лишь требования держателей государственных ценных бумаг, поручительств и кредиторов государства по договору займа. Признание этих требований означает, во-первых, их учет в составе долга, а также необходимость включения в бюджеты следующих лет ассигнований на их обслуживание и погашение, которое должно осуществляться во внесудебном порядке.

¹ Гражданский Кодекс РФ, Статья 307



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Кредиторы по другим гражданско-правовым и трудовым договорам (так же, как и кредиторы по публично-правовым обязательствам) могут рассчитывать на погашение своих требований либо в случае добровольного включения расходов на погашение соответствующей задолженности в бюджеты следующих лет, либо в случае вынесения судебного решения о принудительном взыскании задолженности со счетов бюджета.

Непризнание бюджетным правом кредиторской задолженности по видам гражданско-правовых обязательств, не входящим в состав государственного (муниципального долга) имеет несколько неблагоприятных последствий. Во-первых, оно представляет собой дискриминацию одних кредиторов перед другими. Между тем, с правовой и экономической точки зрения долг по кредитному договору ничем не отличается от долга, например, по договору поставки товаров для государственных нужд. Во-вторых, невключение задолженности по обязательствам, возникающим из договоров поставки товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, из трудовых договоров и из причинения вреда, в состав долга, в частности, позволяет региональным (местным) властям финансировать дефицит бюджета не за счет привлечения заимствований, а за счет просроченной задолженности (неплатежей за поставленные в пользу государства товары, работы и услуги). Возможность такого скрытого финансирования дефицита ослабляет строгость установленных Бюджетным кодексом ограничений на заимствования и размер государственного долга.

В то же время, для включения задолженности по обязательствам, возникающим из договоров поставки товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, из трудовых договоров и из причинения вреда, в состав регионального (муниципального) долга в настоящее время существуют объективные препятствия.

Основное из них состоит в широте круга лиц, действия которых могут непосредственно порождать финансовые обязательства государства при отсутствии законодательной регламентации условий наступления ответственности государства по таким обязательствам. Когда Правительство или Министерство финансов заключает кредитный договор от имени государства, заемные средства поступают непосредственно на счета бюджета, а, следовательно, возникновение у государства обязательств по возврату этих средств совершенно закономерно. Однако то же Министерство финансов одновременно является и юридическим лицом и в качестве такового вправе приобретать права и обязанности от своего имени, причем законодательство не устанавливает критериев разграничения действий государственных органов, осуществляемых в качестве законных представителей государства (а значит, порождающих обязательства непосредственно у государства) и субъектов гражданского права.

Любой из перечисленных видов расходных обязательств (гражданско-правового или публично-правового характера) может трансформироваться в кредиторскую задолженность бюджета двояким образом:

1) Если ассигнования на реализацию ранее принятого расходного обязательства не были утверждены в составе расходов бюджета, то есть не стали бюджетными обязательствами.

Как указывалось выше, такая ситуация может возникнуть при удовлетворении судом кредиторских требований публично-правового характера, основанных на нормах не обеспеченных финансированием законов. Применительно к гражданско-правовым бюджетным обязательствам такая ситуация может возникнуть при невключении в бюджет следующего года ассигнований по долгосрочным договорам, реализация которых началась в предыдущем бюджетном году, если суд признает требования кредиторов правомерными.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

2) Если ассигнования на реализацию ранее принятого обязательства были утверждены в составе расходов бюджета (то есть приобрели статус бюджетных обязательств), но не были исполнены в процессе исполнения бюджета.

Данный случай отличается от первого лишь моментом отказа государства от выполнения принятых на себя обязательств. Если в первом случае такой отказ происходит в процессе утверждения бюджета, то во втором – в процессе его исполнения.

На основе проведенного анализа структуры кредиторской задолженности, и исследования их особенностей отдельных видов обязательств, входящих в ее состав, в работе приводятся рекомендации, связанные с инвентаризацией и сокращением количества обязательств, имеющих публично-правовой характер, а также рекомендации связанные с усовершенствованием порядка финансирования обязательств, вытекающих из гражданско-правовых оснований, в частности, порядка исполнения судебных решений, по искам, имеющим гражданско-правовые основания.

При решении вопросов, связанных с определением надлежащего ответчика по искам, связанным с кредиторской задолженностью, юридически значимым основанием для классификации обязательств является также классификация обязательств бюджетной системы по степени ответственности государства/муниципального образования по данным обязательствам, выделяя:

а) обязательства, по которым государство/муниципальное образование несет основную ответственность (публично-правовые обязательства и обязательства, вытекающие из гражданско-правовых отношений, одной из сторон в которых выступают органы государственной власти (органы местного самоуправления), действующие от имени государства (муниципального образования);

б) обязательства, по которым государство/муниципальное образование несет субсидиарную ответственность. К этой категории могут быть отнесены обязательства бюджетных учреждений, в том числе органов государственной власти (местного самоуправления), действующих от собственного имени. Обязательства подобного рода подлежат удовлетворению в первую очередь за счет денежных средств самого бюджетного учреждения и только в случае их недостаточности в порядке субсидиарной ответственности – за счет бюджета, из которого финансируется данное учреждение (ст.120 ГК).

Однозначно определить степень ответственности государства можно только по публично-правовым обязательствам, так как при установлении расходных обязательств их финансирование обычно возлагается на бюджет того или иного уровня. Таким образом, по публично-правовым обязательствам государство (муниципальное образование) несет основную ответственность.

Применительно к обязательствам гражданско-правового характера законодательство в большинстве случаев не содержит четкой информации о том, какую именно ответственность (основную или субсидиарную) несет по ним государство.

В связи с тем, что проблема несанкционированной задолженности бюджетных учреждений федерального уровня стоит достаточно остро (это наглядно отражено в разделе, посвященном количественным оценкам объемов кредиторской задолженности федерального, регионального и местного уровня) необходимо проанализировать основные причины ее возникновения. Как показали экономические расчеты, сделанные на основе данных официальной статистики, основная часть задолженности бюджетных учреждений федерального уровня связана не с недофинансированием из бюджета, а с

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

несанкционированными и нецелевыми расходами самих бюджетных учреждений). В выводах к разделу, посвященному анализу структуры кредиторской задолженности, приведен ряд предложений, направленных на ограничение субсидиарной ответственности бюджета по обязательствам такого рода.

Авторами работы предложено несколько альтернативных способов решения проблемы предотвращения роста несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений, в том числе:

1) Ввести в Гражданский кодекс правила об обязательной регистрации гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений в органах федерального казначейства, без чего такие договоры считаются недействительными.

2) Ввести ограничения правоспособности в учредительные документы бюджетных учреждений, обязав их регистрировать все свои сделки в Федеральном казначействе.

3) Внести изменения в Бюджетный и Гражданский кодексы, обязывающие бюджетные учреждения вести две сметы: по основной (бюджетной) и неосновной (внебюджетной) деятельности и тем самым разграничить бюджетные и внебюджетные источники и обязательства бюджетных учреждений. Требования кредиторов, связанные с неосновной деятельностью, должны в таком случае покрываться только за счет сметы по неосновной деятельности.

4) Четвертый вариант предполагает разделение существующих бюджетных учреждений на две категории:

а) Те из них, которые способны к существованию в рыночной среде, должны строить свои отношения с государством не на основе сметного финансирования, а на основе договора об оказании социальных услуг для населения на бесплатной или частично оплачиваемой потребителями этих услуг основе. Для таких организаций следует снять всякие ограничения на предпринимательскую деятельность и самостоятельное распоряжение доходами от такой деятельности, одновременно отказавшись от субсидиарной ответственности государства по обязательствам этих организаций.

б) Правоспособность учреждений, остающихся на сметном финансировании, следует резко сократить путем внесения поправок в Гражданский кодекс, в соответствии с которыми бюджетные учреждения вправе принимать гражданские обязательства в пределах утвержденной для них сметы доходов и расходов и доведенных до них лимитов бюджетных обязательств. Практическое значение предлагаемых законодательных изменений состоит в том, что гражданское законодательство позволяет признать недействительной сделку юридического лица, выходящую за пределы его правоспособности. Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные сметой, автоматически повлечет утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг. Фактически это означает, что смета бюджетного учреждения, утверждаемая вышестоящим распорядителем бюджетных средств, должна включать все его доходы и расходы, в том числе – от оказания платных услуг.

В результате сравнительного анализа достоинств и недостатков перечисленных вариантов предпочтение отдано последнему.



Общая характеристика законодательства субъектов РФ по вопросам, связанным с кредиторской задолженностью регионов перед поставщиками товаров (работ и услуг)

В разделе, посвященном анализу регионального законодательства по исследуемому вопросу, представлен краткий обзор нормативно-правовой базы, на основе которой регулируются вопросы, связанные с кредиторской задолженностью, на субфедеральном уровне (в выбранных для исследования субъектах Российской Федерации).

Для исследования были выбраны наиболее прогрессивные, с точки зрения развития бюджетного законодательства субъекты Российской Федерации, такие как города федерального значения - Москва и Санкт-Петербург, а также некоторые другие экономически благополучные регионы. Выбор исследуемых регионов обусловлен тем фактом, что, в большинстве субъектов Российской Федерации, особенно в дотационных регионах, законодательство, специально посвященное урегулированию кредиторской задолженности, просто отсутствует.

При анализе регионального законодательства, связанного с вопросами урегулирования кредиторской задолженности исследуемые нормативно-правовые акты были разделены на несколько групп:

Нормативные акты, регулирующие вопросы погашения кредиторской задолженности в конкретных областях;

Нормативно-правовые акты, касающиеся общих вопросов погашения кредиторской задолженности субъектов РФ перед поставщиками работ, товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд;

Нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы погашения кредиторской задолженности перед конкретными организациями.

Анализ нормативной базы регионов показал, что, принятие нормативных актов, направленных на сокращение объемов кредиторской задолженности обусловлено, в первую очередь, стремлением решить проблему погашения задолженности перед поставщиками товаров, работ и услуг для нужд субъектов и муниципальных образований внесудебными методами.

Однако небольшое количество норм права, посвященных урегулированию вопросов, связанных с кредиторской задолженностью на региональном уровне, наглядно иллюстрирует тот факт, что большинство регионов не стремится финансировать виды расходов, признание и включение которых в состав расходов бюджета на очередной финансовый год не считается, с точки зрения федерального законодательства, безусловно обязательным. Регионы не заинтересованы в разработке собственной нормативно-правовой базы, посвященной погашению задолженности прошлых лет, в условиях отсутствия федерального законодательства, напрямую обязывающего их погашать задолженность.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что ряд субъектов Российской Федерации (по крайней мере, дотационные регионы) не имеет возможности финансировать дополнительные расходы, вытекающие из обязательств прошлых лет, в условиях, когда собственные доходы (без учета финансовой помощи из вышестоящих бюджетов) не покрывают полностью даже текущие бюджетные обязательства.

В частности, имеется ряд недостатков применяемых процедур погашения задолженности как с использованием неденежных инструментов и взаимных зачетов,

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

так и при денежном погашении задолженности. К типичным недостаткам такого рода можно отнести:

- финансирование задолженности, не подтвержденной кредиторами бюджета документально;
- изыскание дополнительных средств для направления их на погашение кредиторской задолженности путем повышения цен и тарифов на работы или услуги, оказываемые государственными и муниципальными предприятиями, в случаях, когда отсутствует реальная альтернатива этих услуг. При этом финансирование кредиторской задолженности фактически перекладывается на население региона;
- нецелевое использование льготных кредитов, полученных субъектом РФ для целей погашения задолженности из вышестоящего бюджета.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что законодательство в рассматриваемой области на территории Российской Федерации развито неравномерно. В некоторых регионах принято довольно большое количество документов, касающихся погашения кредиторской задолженности, в то время как в других не принято ни одного.

Во многих субъектах Российской Федерации принимается большое количество нормативных актов, регулирующих погашение кредиторской задолженности перед конкретными юридическими лицами в определенных, индивидуальных случаях. При этом нормативные акты, призванные регламентировать общие вопросы кредиторской задолженности, имеются в составе регионального законодательства далеко не всегда. Принятие нормативных актов, направленных на погашение задолженности перед конкретными кредиторами в условиях отсутствия нормативных актов, регулирующих общие вопросы погашения задолженности как на федеральном, так и на региональном уровне, создает предпосылки для коррупции и нарушения прав других кредиторов бюджета, требования которых относятся к одной очереди удовлетворения.

В большинстве субъектов Российской Федерации, особенно в дотационных субъектах, документов, направленных на урегулирование кредиторской задолженности в целом (или хотя бы отдельных видов кредиторской задолженности) не принималось. Лишь в некоторых регионах изданы нормативные акты, касающиеся отдельных проблем кредиторской задолженности. Так, многие документы посвящаются вопросам сбора информации, систематизации и реструктуризации задолженности, а также распределению полномочий исполнительных органов региона по работе с кредиторской задолженностью прошлых лет.

На практике также возникают ситуации, когда нормативные акты субъекта РФ, которыми регулируется порядок погашения кредиторской задолженности, противоречат федеральному бюджетному законодательству. Так, в большинстве субъектов РФ нормативно-правовые акты, предусматривающие возможность использования взаимозачетов по налогам, утратили силу. В то же время, некоторые подобные документы формально не были отменены. Нарушения бюджетного законодательства имеют место и при неденежном исполнении обязательств, вытекающих из кредиторской задолженности, например, нарушения, связанные с внеконкурсной передачей государственного имущества, при погашении задолженности за счет передачи кредиторам государственного имущества.

Учитывая сложности, возникающие в ряде случаев на региональном уровне в связи с отсутствием дополнительных денежных средств для погашения обязательств, вытекающих из кредиторской задолженности прошлых лет, рациональным было бы принятие, по крайней мере, нормативно-правовых актов, направленных на



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

недопущение возникновения кредиторской задолженности в будущем, но этого, как правило, не происходит. Документы, посвященные профилактике кредиторской задолженности, в структуре регионального законодательства практически отсутствуют

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

региональное законодательство по исследуемому вопросу развито крайне слабо;

региональное законодательство по исследуемому вопросу развито не равномерно;

региональное законодательство по исследуемому вопросу носит фрагментарный характер;

при наличии некоторого количества норм, посвященных погашению задолженности перед отдельными кредиторами бюджета, нормы, регулирующие общие вопросы погашения задолженности практически не принимаются, что само по себе является негативным явлением, способствующим созданию условий для нарушения очередности платежей и развития коррупции;

в составе регионального законодательства практически отсутствуют нормы, направленные на предотвращение возникновения бюджетной задолженности;

для погашения задолженности широко используются неденежные способы погашения (в том числе взаимные зачеты, передача имущества и т.д.).

Анализ судебной-арбитражной практики по исследуемому вопросу

Помимо анализа федерального и регионального законодательства в работе проведен детальный анализ судебной практики по исследуемому вопросу, выедены и исследованы основные проблемы, возникающие в процессе рассмотрения дел, вытекающих из исков, связанных с погашением кредиторской задолженности. В разделе, посвященном анализу судебной практики, как и в предыдущих разделах работы, обращается внимание на несовпадение норм Гражданского и Бюджетного кодексов, устанавливающих – в первом случае - принцип равной ответственности государства по своим гражданско-правовым обязательствам, а во втором случае – принцип бюджетного иммунитета. Также в данном разделе проанализированы тенденции, сложившиеся в судебной практике, связанные с судебными отказами в покрытии убытков кредитора, вытекающих из несвоевременной выплаты денежных средств из бюджета, даже в случае удовлетворения основной суммы иска.

Отдельное внимание в разделе, связанном с рассмотрением судебной практики, уделено механизму реализации субсидиарной ответственности государства по санкционированным и не санкционированным им обязательствам бюджетных учреждений. В свете данной проблемы в разделе рассмотрен вопрос о надлежащем ответчике по искам, связанным с погашением кредиторской задолженности бюджетных учреждений

Анализ дел, связанных с урегулированием кредиторской задолженности бюджетов в Российской Федерации, показывает, что в правоприменительной деятельности судебных-арбитражных органов, наряду с прочими, возникают проблемы при определении надлежащего субъекта ответственности по обязательствам, возникающим в результате сделок, совершаемых бюджетными учреждениями, в том числе, органами власти. Последнее объясняется тем, что органы власти и местного самоуправления в большинстве случаев, обладают статусом юридического лица.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Возникают также трудности с определением объема ответственности ответчика по соответствующим делам, а также разрешением вопросов применения неустоек и процентов.

Судебные органы, как правило, отказывают истцам во взыскании процентов и неустоек за нарушение договорных обязательств бюджетными учреждениями на том основании, что отсутствие вины в неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательства влечет отказ в привлечении к соответствующей ответственности. Между тем, следует иметь в виду, что подобная трактовка закона дает основание освобождать должника от ответственности не только по акцессорным обязательствам, но также и по основному долгу.

В результате проведенного исследования, можно сделать следующие выводы:

1. Применяемый на практике учет бюджетных обязательств, а также денежных средств бюджетополучателей органами федерального казначейства сам по себе не является решением проблемы роста их несанкционированной кредиторской задолженности.

2. Согласно рассмотренной судебно-арбитражной практике унитарные предприятия обладают специальной (целевой) правоспособностью и по этой причине вправе принимать обязательства по сделкам лишь в пределах такой правоспособности.

Между тем необходимо иметь в виду, что “целевые” ограничения правоспособности являются в некоторой степени условными.

3. Согласно имеющейся судебно-арбитражной практике использование любых федеральных бюджетных средств, в том числе и на погашение внутреннего долга, допускается только с согласия Федерального Собрания РФ путем принятия федерального закона о федеральном бюджете на каждый год. Финансирование расходов в ином порядке при этом не допускается. Таким образом, судебные органы, по крайней мере, при рассмотрении кредиторских требований к федеральному бюджету, исходят из принципа неограниченного бюджетного иммунитета.

Между тем, необходимо иметь в виду, что подобный подход судебных органов к данному вопросу не совсем обоснован.

Во-первых, надо иметь в виду, что согласно ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования (далее - публично-правовые образования) выступают в отношениях регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками таких отношений, и при этом к ним, по общему правилу, применяются нормы о юридических лицах.

Более того, согласно ст. 126 ГК РФ указанные публично-правовые образования отвечают по своим обязательствам находящимся в их собственности имуществом, на которое законом допускается обращение взыскания. Таким образом, ГК РФ не предусматривает иных, дополнительных условий для привлечения к ответственности публично-правовых образований. Рассматриваемая позиция судов вступает в противоречие не только с Гражданским, но и с некоторыми нормами Бюджетного кодекса. Так, согласно ст. 239 БК РФ допускается возмещение из бюджета 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, вне зависимости от утверждения соответствующих расходов в бюджете. Аналогичная норма содержится в ст. 16 ГК РФ.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Более того, согласно ст. 1069 ГК вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред при этом возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Таким образом, указанные нормы законодательства не ставят возможность возмещения убытков, причиненных действиями субъектов публичного права, в зависимость от утверждения в бюджете ассигнований на соответствующие цели, а следовательно, отказы судов от удовлетворения исков являются достаточно произвольными.

4. Согласно судебной-арбитражной практике если средства на лицевых счетах должников - бюджетополучателей по акцептованным платежным поручениям имеются, то списание суммы долга должника правомерно. Если же денежных средств на лицевых счетах должников нет, то эти средства являются обезличенными, так как отражены только на балансовом счете казначейства и не могут быть списаны без его согласия.

5. В случае отсутствия или недостаточности у должника - бюджетополучателя денежных средств и другого имущества, приобретенных от приносящей доход деятельности, требование может быть предъявлено к субсидиарному должнику. Таков подход судебных органов к данной проблеме.

6. Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств бюджета, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств бюджета на текущий год.

7. Заключение организациями и учреждениями, финансируемыми из федерального бюджета на основании смет доходов и расходов, договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, производится в пределах утвержденных им ассигнований из федерального бюджета.

Необходимо также отметить, что субъектам РФ при этом федеральными законами о бюджете на соответствующий год рекомендуется принять аналогичные решения в отношении заключения договоров организациями и учреждениями, финансируемыми за счет их бюджетов, например, ч. 5 ст. 123 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год".

8. Поскольку законодательство РФ предусматривает погашение за счет средств соответствующего бюджета только той части кредиторской задолженности бюджетных учреждений, которая санкционирована собственником, то установление факта отсутствия у должника финансирования и отсутствия превышения лимитов выделенных средств, является основанием для привлечения к субсидиарной ответственности собственника имущества учреждения. При этом доказательством их отсутствия могут быть любые документы, на которых зафиксирован факт отсутствия денежных средств должника, в частности, баланс, выписка из лицевого счета, справка налогового органа и т.п., а не только судебное определение о прекращении исполнительного производства из-за невозможности исполнения судебного акта

Количественная оценка объемов кредиторской задолженности бюджета



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

После проведения анализа кредиторской задолженности, с точки зрения права, в работе анализируются количественные характеристики кредиторской задолженности.

В первую очередь в работе рассматриваются имеющиеся официальные источники данных о кредиторской задолженности, на основе которых сделаны количественные оценки. Анализ официальных источников показывает, что имеются определенные проблемы, связанные с получением достоверных и исчерпывающих данных, на основе которых можно сделать оценку кредиторской задолженности. Так, далеко не все данные, использованные в таблицах, приведенных в разделе, посвященном количественным оценкам объемов кредиторской задолженности, к настоящему моменту обновлены на конец 2002 – начало 2003 года; в большинстве случаев за последние отчетные периоды официальная статистика еще не опубликована.

По ряду анализируемых направлений статистические данные собирались в 1998-2000 гг., а затем сбор информации прекратился. В первую очередь, это касается параметров кредиторской задолженности, анализировавшихся с целью составления Программы экономии государственных расходов и контроля за ее реализацией. Это касается таких статистических данных как, например, данные годовых отчетов и специальные формы ежеквартальной отчетности по кредиторской задолженности бюджетных учреждений и отдельных ведомств. Сбор данных по направлениям, касавшимся Программы экономии бюджетных расходов, был прекращен в 2001 году. В связи с этим можно считать, что на текущий момент точных и сопоставимых данных по бюджетной задолженности практически не существует.

Кредиторская задолженность бюджетных учреждений оценивается на уровне 2,1% ВВП, при этом примерно две трети (1,4% ВВП) приходится на региональные и местные бюджеты. Оценки, проделанные в работе, показали, что на региональные бюджеты приходится от одной пятой до одной четвертой всей кредиторской задолженности, а основная доля падает на местные бюджеты. При этом в фактических консолидированных расходах регионов на расходы местных бюджетов приходится примерно половина, т.е. меньше, чем доля в задолженности.

Если оценивать объемы задолженности федеральных и территориальных бюджетных учреждений в процентном отношении к общему объему расходов бюджетов, из которых они финансируются, то задолженность учреждений субнационального уровня почти вдвое превышает задолженность федеральных бюджетных учреждений (соответственно 5,1% и 9,7% от общего объема расходов соответствующих бюджетов). Дополнительными факторами возникновения кредиторской задолженности на региональном и местном уровне являются: несбалансированность многих субнациональных бюджетов, более низкий по сравнению с федеральным уровень бюджетной дисциплины вследствие неразвитости казначейской системы и широкое использование неденежных и квазиденежных форм расчетов, начиная с 1995г.

Задолженность бюджетных учреждений включает в себя задолженность, возникшую в результате недофинансирования из бюджета. Точных данных по данному виду задолженности из федерального бюджета также получить не удалось, но на основании косвенных оценок, можно считать, что она незначительна. В то же время аналогичная задолженность региональных и местных бюджетов составляет подавляющую часть (около 94%) общей задолженности или 1,3% ВВП в 2001г. Из этого можно сделать вывод, что большая часть кредиторской задолженности федеральных бюджетных учреждений возникает в результате бюджетных правонарушений с их стороны (нецелевого использования средств, невыполнения лимитов потребления, отсутствия разделения обязательств бюджетных учреждений,



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

возникающих в связи с осуществлением основной деятельности и обязательств, возникающих в связи с коммерческой деятельностью бюджетных учреждений и т.д.) Задолженность региональных бюджетных учреждений, наоборот, в большинстве случаев возникает в связи с несвоевременным и неполным финансированием из бюджета. С другой стороны, низкий удельный вес несанкционированной кредиторской задолженности в общем объеме кредиторской задолженности бюджетных учреждений субфедерального уровня может объясняться также отсутствием надлежащего учета их договорных обязательств.

В составе кредиторской задолженности бюджетных учреждений федерального уровня основная часть задолженности приходится на долю силовых ведомств (по данным Минфина, 68% формальной кредиторской задолженности) и, соответственно такие статьи расходов бюджета, как «Национальная оборона» и «Правоохранительная деятельность...», тогда как объемы задолженности по прочим расходам на федеральном уровне относительно невелики. Это может объясняться отставанием с внедрением казначейской системы исполнения бюджетов силовых ведомств.

В структуре задолженности бюджетных учреждений на региональном и местном уровне основной удельный вес имеет задолженность по оплате труда работников бюджетной сферы и начислениям на заработную плату, а также по детским пособиям, стипендиям и оплате услуг ЖКХ.

Оценивая кредиторскую задолженность консолидированных бюджетов субъектов РФ, необходимо иметь в виду, что ее уровень существенно различается в зависимости от экономического положения в регионе. В среднем объемы кредиторской задолженности регионов колеблются в диапазоне от 0 до 7% расходов консолидированных региональных бюджетов, тогда как в отдельных регионах величина задолженности по выплате заработной платы и начислений на заработную плату, а также детских пособий и стипендий достигает 10 и более процентов. Помимо высоких объемов накопленной кредиторской задолженности в дотационных регионах, накопленный объем внутреннего и внешнего долга, а также выданных субнациональными властями гарантий и поручительств достигает в ряде регионов 86% региональных бюджетных доходов (при том, что в других регионах объем долга может приближаться к нулю).

Существенной проблемой бюджетов всех уровней является потенциальная бюджетная задолженность, которая может возникнуть в результате официального (законодательного либо судебного) признания частью бюджетной задолженности расходных обязательств, имеющих публично-правовую природу. Структура данного вида задолженности примерно одинакова для всех уровней бюджетной системы. Совокупный объем этих обязательств на начало 2003г. оценивается в 10,1% ВВП, из которых около двух третей приходится на региональные и местные бюджеты. При этом потенциальная задолженность, вытекающая из нефинансируемых публично-правовых обязательств в целом может составить 22,5% от общего объема доходов федерального бюджета и 44,7% от общего объема доходов региональных бюджетов. Данные оценки являются примерными, так как на сегодняшний день нет не только точных оценок объема обязательств, носящих публично-правовой характер, но даже нет точного перечня федеральных мандатов, включавшего бы в себя все обязательства такого рода.

Однако очевидным представляется, что погашение кредиторской задолженности прошлых лет, вытекающей из этих обязательств, было бы невозможно в полном объеме, даже в случае ее признания.

Принимая во внимание выводы раздела, посвященного анализу регионального законодательства, из которых, в частности, следует, что большая часть регионов не



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

принимает активных мер к урегулированию кредиторской задолженности прошлых лет, Федерации целесообразно стимулировать погашение кредиторской задолженности на региональном/муниципальном уровне как за счет издания норм права, регулирующих порядок признания и погашения отдельных видов кредиторской задолженности, так и за счет оказания целевой финансовой помощи для погашения кредиторской задолженности при условии согласованной разработки и выполнения программы финансового оздоровления регионального бюджета.

Анализ международного опыта по предотвращению возникновения кредиторской задолженности

После проведения детального анализа структуры и количественных характеристик бюджетной задолженности, в работе приводится анализ ряда инструментов, использование которых может:

Способствовать сокращению объемов кредиторской задолженности;

Способствовать предотвращению возникновения кредиторской задолженности в будущем.

С целью проведения более детального анализа исследуемых вопросов в работе приводится международная практика, а также проводится сравнительный анализ инструментов, способствующих сокращению либо недопущению возникновения кредиторской задолженности применяемых в Российской Федерации и за рубежом.

В качестве инструментов, используемых для предотвращения возникновения кредиторской задолженности наиболее часто используются:

Метод начислений, применяемый при планировании и исполнении бюджета;

Составление балансового отчета, учитывающего обязательства государства/местного самоуправления;

Среднесрочное и долгосрочное бюджетное планирование (СБП) и инструменты, используемые в рамках СБП (целевые и инвестиционные программы, разделение обязательств государства на обязательные и дискреционные и т.д.)

Под среднесрочным бюджетным планированием в настоящей работе понимается деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по прогнозированию и планированию возможностей бюджета соответствующего уровня по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов на период, превышающий один финансовый год.

Среднесрочное планирование является неотъемлемой частью управления государственными финансами в большинстве промышленно развитых государств, в частности стран, входящих в Организацию Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР). Более того, в некоторых западных странах во многих случаях часть расходов, запланированных на долгосрочную перспективу, включается в проект бюджета автоматически при его составлении и не подлежит утверждению со стороны представительных органов власти. В международной практике СБП используется как инструмент для анализа расходных обязательств государства/местного самоуправления, а также для оценки их структуры и планируемой общей стоимости.

В связи с этим целесообразно было бы использовать международную практику, связанную с разделением расходов на обязательные и дискреционные. В состав обязательных (постоянных) расходов в международной практике принято включать расходы, вытекающие из ранее принятых законов, государственных программ и



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

договоров. Смысл выделения и мониторинга обязательных расходов состоит в том, что их неполное финансирование ведет к образованию бюджетной задолженности. В некоторых западных странах обязательные (постоянные) расходы подлежат включению в состав бюджетных ассигнований на очередной финансовый год без дополнительного обсуждения их структуры и объемов. В отличие от обязательных (постоянных) состав дискреционных расходов может варьироваться из года в год, не порождая бюджетной задолженности

В законодательстве Российской Федерации также имеются отдельные элементы СБП, однако о наличии единой, эффективно функционирующей системы говорить пока что не приходится. СБП в Российской Федерации находится на этапе становления, в связи с чем требуется анализ зарубежной практики использования данного инструмента в качестве способа управления расходными обязательствами государства, направленного на предотвращение возникновения кредиторской задолженности бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Как показывает международный опыт развития СБП, предпочтительной формой СБП является информационно-рекомендательная форма, в рамках которой никакие документы, носящие среднесрочный характер, не порождают сами по себе бюджетных обязательств.

Все документы, ведущиеся в рамках СБП, составляются с целью мониторинга обязательств государства/местного самоуправления. Также одной из целей составления документов, входящих в систему СБП, является достижение сбалансированности бюджетов всех уровней в среднесрочной перспективе.

СБП не предполагает автоматического включения кредиторской задолженности в состав государственного/муниципального долга. Хотя подобный опыт имеется в ряде государств, его применение на российской почве в настоящее время нецелесообразно в виду изменчивости общей социально-экономической ситуации в стране. В этих условиях принятие на себя жестких долговых обязательств, предполагающих установление санкций за просрочку исполнения, начисление процентов на основную сумму долга и т.д., нецелесообразно. Международный опыт стран, пытавшихся придать документам СБП обязательный для исполнения характер, показал, что такой подход лишает финансовую политику, проводимую государством, должной гибкости.

В связи с этим документы, входящие в состав СБП, в частности, Перспективный финансовый план, а также Среднесрочные Прогноз и Программу социально-экономического развития рекомендуется утверждать на уровне Правительства Российской Федерации/аналогичных органов власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований и ежегодно публиковать. При таком порядке утверждения документы, с одной стороны, не будут иметь юридической силы, достаточной для возникновения на их основе бюджетных обязательств, но, с другой стороны, будут фиксировать основные плановые направления социально-экономического развития государства и оказывать дисциплинирующее влияние на органы государственной власти, принимающие участие в бюджетном процессе.

Вторым инструментом, рассмотренным в разделе, посвященном анализу инструментов, направленных на предотвращение возникновения кредиторской задолженности, является переход к методу начислений при планировании и исполнении бюджета и составлению балансового отчета.

Использование этих инструментов позволило бы получить представление о полном объеме бюджетных обязательств, закрепленных федеральным законодательством и создать предпосылки к интеграции законодательного процесса с бюджетным процессом. В сочетании с СБП эти меры могут значительно увеличить



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

прозрачность бюджетных финансов и, соответственно, повысить уровень финансовой дисциплины органов власти, принимающих участие в бюджетном процессе.

Также важным инструментом, используемым с целью профилактики возникновения кредиторской задолженности в будущем (используемым, в частности в рамках СБП) является создание различных финансовых резервов и стабилизационных фондов. Так, в различных странах мира существуют различные государственные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет дополнительных доходов бюджета, поступлений от экспорта природных ресурсов, условно можно разделить на три типа:

1. Стабилизационные фонды (Аляска, Венесуэла, Колумбия, Кувейт, Нигерия, Норвегия, Чили);
2. Фонды будущих поколений (Альберта, Аляска, Кирибати, Кувейт, Оман, Папуа – Новая Гвинея);
3. Бюджетные резервные фонды (Гонконг, Сингапур, Эстония, ЮАР).

Последний тип фондов связан с аккумулярованием доходов в годы профицита государственного бюджета, а также дополнительных источников для государственных сбережений (например, доходы от приватизации). Целью создания таких фондов является стабилизация государственных расходов в годы рецессии и экономического спада, или неблагоприятной конъюнктуры на мировых сырьевых рынках (в данном случае – высоких цен на сырье).

Первые два типа фондов связаны с аккумулярованием тем или иным образом части доходов от экспорта природных ископаемых или других невозполняемых ресурсов.

Основное различие между данными типами фондов заключается в целях создания фондов: непосредственно стабилизационные фонды создаются для сглаживания колебаний в доходах и расходах государственного бюджета, дополнительном финансировании государственных расходов на территориях, где ведется добыча ископаемых. Фонды будущих поколений рассчитаны на их использование, после того как месторождения природных ископаемых будут исчерпаны, либо для выплаты дополнительных (квази-рентных) платежей населению территорий, где ведется добыча ископаемых. В ряде случаев фонды выполняют смешанные роли (как, например, в канадской провинции Альберта, в штате Аляска, в Кувейте, Норвегии и Папуа – Новая Гвинея).

Для Российской Федерации применение такого инструмента, как создание финансового резерва под непредвиденные расходы в рамках СБП, либо формирование стабилизационного фонда также является целесообразным. В связи с этим в разделе, посвященном анализу инструментов, направленных на предотвращение возникновения кредиторской задолженности, приведены некоторые рекомендации, касающиеся возможных вариантов резервирования денежных средств с целью достижения более высокой степени сбалансированности бюджетов и стабильности бюджетной системы в целом.

Сравнительный анализ российского и международного опыта, связанного с сокращением объемов кредиторской задолженности

После рассмотрения существующих инструментов, использование которых направлено на предотвращение возникновения кредиторской задолженности, в работе приводится раздел, связанный с анализом существующих в российской и



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

международной практике инструментов, призванных способствовать сокращению объемов уже существующей кредиторской задолженности.

Среди подходов к урегулированию бюджетной задолженности, использованных в разных странах, можно выделить четыре основных: отказ от финансирования задолженности, неденежное урегулирование задолженности, кассовое погашение задолженности, в том числе - отложенное погашение.

Отказ от погашения задолженности не только несправедлив, но и неприемлем с юридической точки зрения.

При проведении неденежных операций задолженность бюджета погашалась за счет активов - задолженности налогоплательщиков перед бюджетом, или за счет товарных запасов. Популярность этого способа объяснялась его кажущейся дешевизной - дополнительные расходы бюджета при неденежных способах урегулирования бюджетной задолженности сводились к издержкам по проведению зачетной или бартерной операции. Урегулирование бюджетной задолженности с помощью бартера и зачетов создавало стимулы к накоплению налоговой задолженности и отрицательно сказывалось на собираемости налогов в денежной форме, что вело к ухудшению структуры расходов. Другие недостатки неденежных операций - непрозрачность, создающая почву для нарушений и злоупотреблений. При зачетных операциях злоупотребления связаны с принятием к зачету завышенных объемов задолженности, при бартере - с завышением цен принимаемых к зачету товаров.

Наилучшим решением с точки зрения улучшения благосостояния кредиторов является погашение задолженности в денежной форме. Немедленное погашение всей задолженности в денежной форме возможно, если ее объем невелик, и либо резко возрастают доходы бюджета, либо появляется возможность увеличить финансирование за счет заимствований или доходов от приватизации. Однако на практике чаще всего бюджетная задолженность погашается по частям, на протяжении ряда лет.

Что касается денежных способов погашения, то в разделе, посвященном анализу инструментов, используемых для сокращения объемов кредиторской задолженности, приведен также подробный анализ международной практики, связанной с использованием такого способа отложенного погашения обязательств как секьюритизация - то есть реоформление части обязательств бюджета в ценные бумаги. С целью анализа эффективности данного метода, в работе приведен опыт стран, имевших существенный объем кредиторской задолженности, которые использовали данный метод погашения, в частности, опыт Камеруна и Аргентины; оценены положительные и отрицательные стороны данного опыта. Также приведены примеры использования механизма секьюритизации при урегулировании задолженности российского бюджета по отдельным видам обязательств, например, перед предприятиями оборонной отрасли.

В работе указано, что секьюритизация, как метод сокращения кредиторской задолженности имеет ряд недостатков, в частности, она является относительно дорогим способом погашения задолженности и не может быть применена к задолженности, вытекающей из всех видов обязательств. Так, очевидна нецелесообразность применения секьюритизации по отношению к задолженности, вытекающей из публично-правовых обязательств, в связи с тем, что: объем обязательств может быть оценен только примерно, в связи с чем создаются условия для коррупции; круг кредиторов заранее неизвестен и с ними не может быть заключено соглашение. Как показал неудачный опыт Аргентины, пытавшейся секьюритизировать

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

задолженность перед пенсионерами, секьюритизация задолженности перед достаточно широким кругом бюджетополучателей также практически невозможна.

Кроме того, переоформление бюджетной задолженности в ценные бумаги приводит к увеличению явного объема государственного долга и выплат по его обслуживанию и погашению, что, в свою очередь, может приводить к росту процентных ставок на рынке внутреннего долга. Возможность продажи ценных бумаг по цене ниже номинала (при отсутствии ограничений на сумму дисконта) создает угрозу действий администрации продавца в ущерб интересам представляемого ей юридического лица, которая значительно возрастает, если на стороне продавца выступают организации бюджетного сектора. Учитывая это обстоятельство, секьюритизация задолженности бюджета перед бюджетными учреждениями и государственными унитарными предприятиями (в отличие от задолженности перед частными кредиторами) представляется в принципе недопустимой.



Введение

Одной из наиболее значимых проблем бюджетной сферы в Российской Федерации в течение последних десяти лет была проблема кредиторской задолженности. Накопление и периодические попытки погашения кредиторской задолженности бюджетов всех уровней сопровождают становление бюджетной системы, начиная с 1992 года. В настоящее время в законодательстве отсутствует само по себе определение кредиторской задолженности бюджета. Бюджетное законодательство из всех видов бюджетной задолженности признает только обязательства по погашению и обслуживанию государственного долга. Однако очевидно, что обязательства государства не ограничиваются обязательствами, вытекающими из факта осуществления заимствований. Например, гражданское право предусматривает возможность участия государства в гражданских правоотношениях (например, отношениях по закупке продукции для государственных нужд), а следовательно, возможность возникновения у государства обязательств и задолженности, вытекающих из таких правоотношений. Принимая законы, предусматривающие осуществление бюджетных расходов (например, выплату определенных социальных трансфертов) государство также принимает на себя определенные обязательства, факт неисполнения которых порождает бюджетную задолженность, хотя и не признаваемую официально. Законодательство, так или иначе затрагивающее проблемы, связанные с кредиторской задолженностью, содержит множество коллизий и противоречий. Судебная практика в этой области также не отличается внутренним единством: решения по аналогичным искам к бюджету зачастую противоречат друг другу. Таким образом, проблема кредиторской задолженности до сих пор во многом остается нерешенной.

Целями настоящей работы являются:

Анализ причин возникновения кредиторской задолженности бюджетов всех уровней в Российской Федерации;

Анализ структуры кредиторской задолженности, выделение отдельных видов задолженности и исследование их особенностей;

Анализ федерального и регионального законодательства, направленного на урегулирование кредиторской задолженности прошлых лет, образовавшейся в начале-середине девяностых годов;

Анализ международного опыта в области урегулирования вопросов, связанных с кредиторской задолженностью, в частности - опыта погашения обязательств, вытекающих из кредиторской задолженности;

Анализ международной практики по недопущению возникновения кредиторской задолженности и разработка предложений по внедрению отдельных элементов зарубежной практики в российское законодательство;

Проведение количественных оценок объемов кредиторской задолженности федерального, регионального и местного уровня по отдельным видам задолженности;

Разработка предложений по урегулированию накопленного объема задолженности и недопущению ее возникновения в дальнейшем.

В работе проведен ретроспективный анализ причин возникновения кредиторской задолженности различных видов, выделены стадии развития бюджетного законодательства в контексте проблем кредиторской задолженности на всех уровнях бюджетной системы. В главе рассмотрены базовые причины, послужившие отправной

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

точкой для возникновения данной проблемы – а именно нарушение сбалансированности бюджетов, которое произошло в начале девяностых годов при переходе от административно-командной системы управления экономикой к рыночной системе.

История становления бюджетной системы в целях настоящего исследования разделена на три периода:

Период 1992 г. – 1997 г. связан с проявлением базовых причин, обусловивших формирование кредиторской задолженности, и накоплением ее объемов. В этот период произошло значительно сокращение общего объема доходов бюджетной системы по сравнению с советским периодом, в то время как система расходных обязательств государства сохранялась практически без изменений.

Период с 1997 г. по 1999 г. связан с финансовым кризисом и введением мер по экономии государственных расходов;

Период с 1999 г. до настоящего времени связан с выявлением и урегулированием кредиторской задолженности, образовавшейся на протяжении прошлых лет.

В главе 2 проведен анализ федерального бюджетного законодательства, связанного с темой исследования, приведена классификация видов кредиторской задолженности по различным основаниям, в том числе, по основанию их возникновения и по степени ответственности, которую бюджет несет по тем или иным видам обязательств. В главе детально рассмотрен процесс исполнения бюджета по расходам с целью выявления момента возникновения бюджетных обязательств, а также проанализировано само определение бюджетного обязательства в Бюджетном кодексе РФ. Также обращается внимание на отсутствие в законодательстве института «расходных обязательств» государства, вытекающих из необходимости финансирования расходов, установленных нормативно-правовыми актами либо договорами Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований).

Кроме того, в этой главе проведен анализ механизмов образования задолженности, вытекающей из гражданско-правовых обязательств и обязательств, носящих публично-правовой характер. В частности, в главе приводятся предложения и рекомендации по решению проблемы нефинансируемых федеральных мандатов, наличие которых является основной причиной формирования кредиторской задолженности по публично-правовым обязательствам.

Особое внимание уделено необходимости законодательного изменения порядка применения субсидиарной ответственности бюджета по обязательствам бюджетных учреждений (санкционированным и несанкционированным, в частности, связанным с перерасходом ресурсов и с коммерческой деятельностью бюджетных учреждений), также приведены рекомендации по внесению изменений в бюджетное законодательство, направленных на сокращение несанкционированной задолженности бюджетных учреждений.

Также в этой главе рассмотрена проблема обеспечения установленного Гражданским кодексом принципа равной имущественной ответственности государства с другими участниками гражданского оборота и судебной защиты прав кредиторов бюджета. По результатам анализа этой проблемы даны рекомендации по упрощению порядка исполнения судебных решений о взыскании средств с бюджетных счетов по неисполненным обязательствам.

Глава 3 посвящена обзору регионального законодательства, связанного с погашением кредиторской задолженности региональных бюджетов и бюджетных учреждений. В частности, проанализированы причины отсутствия заинтересованности



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

регионов в развитии собственного законодательства, направленного на урегулирование вопросов, связанных с кредиторской задолженностью. Анализ регионального законодательства в данной сфере проводился преимущественно на основе нормативно-правовых актов, принимаемых экономически развитыми регионами, имеющими определенный уровень платежеспособности и, соответственно, принимающими определенные меры к погашению бюджетной задолженности прошлых лет.

В главе 4 проведен анализ судебной практики по вопросам, связанным с кредиторской задолженностью бюджетов. В данной главе, как и в предыдущих разделах работы, обращается внимание на несовпадение норм Гражданского и Бюджетного кодексов, устанавливающих – в первом случае - принцип равной ответственности государства по своим гражданско-правовым обязательствам, а во втором случае – принцип бюджетного иммунитета. Также в главе проанализированы тенденции, сложившиеся в судебной практике, связанные с судебными отказами в покрытии убытков кредитора, вытекающих из несвоевременной выплаты денежных средств из бюджета, даже в случае удовлетворения основной суммы иска. Отдельное внимание уделено вопросу, связанному с механизмом реализации субсидиарной ответственности государства по санкционированным и не санкционированным им обязательствам бюджетных учреждений. В свете данной проблемы в главе рассмотрен вопрос о надлежащем ответчике по искам, связанным с погашением кредиторской задолженности бюджетных учреждений.

В главе 5 приведены количественные оценки объемов задолженности учреждений, финансируемых из федерального и субфедеральных бюджетов, а также приблизительные оценки объемов потенциальной задолженности по обязательствам публично-правового характера, которая на сегодняшний день официально в качестве бюджетной задолженности не признается. В главе анализируются имеющиеся официальные данные об объеме и структуре задолженности бюджетов и бюджетных организаций различного уровня. Из-за пробелов и противоречий в данных официальной статистики некоторые приведенные в главе характеристики бюджетной задолженности носят оценочный характер. Это, в первую очередь, касается оценок объема потенциальной кредиторской задолженности по публично-правовым обязательствам, по которой органами власти не только не ведется ежегодного мониторинга, но даже не составлено официального перечня обязательств публично-правового характера, на основе которых может возникать потенциальная задолженность.

В главе 6 анализируются институты, используемые в международной практике, в целях профилактики возникновения бюджетной задолженности. Эти институты, не имеющие прямого отношения к регулированию кредиторской задолженности, позволяют точно оценивать объем настоящих и будущих обязательств бюджетной системы, исключая возникновения дисбаланса между доходными источниками и расходными обязательствами. Международный опыт показывает, что страны, использующие такие инструменты, практически не имеют проблем, связанных с возникновением кредиторской задолженности, тогда как в других странах – особенно в странах с развивающейся и переходной экономикой, данная проблема является достаточно острой.

Среди инструментов, используемых в международной практике с целью профилактики кредиторской задолженности, выделяются такие как:

Использование метода начислений при планировании и исполнении бюджета;

Составление балансового отчета, в котором учитываются обязательства государства;



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Введение среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования, в рамках которого применяется большой арсенал инструментов, направленных на управление бюджетными расходами и достижение сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Также в главе анализируются некоторые отдельные инструменты, применяемые в рамках среднесрочного бюджетного планирования, направленные на управление бюджетными расходами в целом, а также расходами на отдельные инвестиционные и целевые программы.

В главе 7 рассмотрены различные способы урегулирования бюджетной задолженности, применяемые к мировой практике. В частности, проанализированы такие способы как: отказ от финансирования задолженности, бартер, взаимные зачеты, денежное погашение задолженности (немедленное и отложенное, в том числе секьюритизация). Здесь приведены сравнительные характеристики данных способов, описана практика применения отдельных из них в Российской Федерации. Применение тех или иных способов погашения кредиторской задолженности оценено как с точки зрения интересов государства, так и с точки зрения интересов кредиторов бюджета. В частности, в главе приводятся аргументы в пользу отказа от неденежных способов погашения кредиторской задолженности.

Что касается денежных способов погашения, то в главе 7 приведен подробный анализ международной практики, связанной с использованием такого способа отложенного погашения обязательств как секьюритизация – то есть переоформление части обязательств бюджета в ценные бумаги. Приведен опыт стран, имевших существенный объем кредиторской задолженности, которые использовали данный метод погашения, в частности, опыт Камеруна и Аргентины; оценены положительные и отрицательные стороны данного опыта. Также приведены примеры использования механизма секьюритизации при урегулировании задолженности российского бюджета по отдельным видам обязательств, например, перед предприятиями оборонной отрасли. В заключении к данной главе дана сравнительная характеристика различных способов урегулирования задолженности, отмечены правовые проблемы и условия эффективности их применения в России.

Отдельно в работе выделены общие выводы и рекомендации по исследованным вопросам.

Настоящая работа является продолжением исследований, проводившихся авторами (Институтом экономики переходного периода (ИЭПП) и Экономической экспертной группой (ЭЭГ) в прошлые годы, результаты которых отражены, в частности, в следующих работах:

1. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991 – 1997, М.: ИЭПП, 1998;
2. Доклад А.Золотаревой в рамках проекта СЕРРА «Некоторые рекомендации по реформированию статуса государственных учреждений». Опубликован на сайте Института экономики переходного периода (www.iet.ru);
3. Бюджетный кризис в России: 1985-1995 годы. С. Синельников. Москва, Евразия, 1995;
4. «Неплатежи в российской экономике и регионах», А. Золотарева, Л.Ледерман, О.Луговой, Р.Энтоу, Москва, 2001г.;
5. «Нефинансируемые федеральные мандаты», А.Золотарева, доклад, подготовленный в рамках проекта Фонда «Бюро экономического анализа»;



6. «Вопросы реформирования системы государственных финансов в области расходования бюджетных средств на предоставление услуг», А. Золотарева, Доклад опубликован на сайте Института экономики переходного периода (www.iet.ru);
7. «Некоторые рекомендации по реформированию статуса государственных учреждений», Золотарева А., доклад в рамках проекта CEPRA. Опубликовано на сайте Института экономики переходного периода (www.iet.ru).
8. «Влияние структурных реформ на бюджет Российской Федерации в долгосрочной перспективе», А.Устинов, «Инструменты макроэкономической политики для России», Экономическая экспертная группа, 2001г.
9. «Анализ проблем бюджетного учета и классификации государственного бюджета России: бюджетный дефицит и профицит», А.Устинов, сборник статей «Эксперты о бюджетной политике», МОНФ, Москва, 2003г.
10. «Введение метода начислений как способ решения проблемы бюджетной задолженности», А.Устинов, М.Куликов, сборник статей «Эксперты о бюджетной политике», МОНФ, Москва, 2003г.

Глава 1. Бюджетная задолженность в России: история возникновения

С целью анализа структуры кредиторской задолженности, а также механизмов ее возникновения необходимо провести ретроспективный анализ.

В данной главе рассмотрен период времени с начала девяностых годов, когда в связи с переходом от административно-командной системы управления экономикой к рыночной произошло резкое сокращение бюджетных доходов, до настоящего времени.

Анализируемый период разделен на несколько этапов: этап, охватывающий период времени с начала девяностых годов до 1997 года, этап 1998-99 годов и этап 2001-2002 годов.

Первый этап характеризовался проявлением базовых причин, обусловивших возникновение кредиторской задолженности – в первую очередь, такой причиной стало сокращение доходной части бюджета при сохранении большого объема расходов, в том числе социальных расходов, оставшихся «в наследство» от советского времени вместе с законодательной и социальной инфраструктурой, не соответствовавшей новому типу экономики.

Второй этап характеризовался общим кризисом финансовой системы и попытками реформирования структуры расходов, сохранившейся с советских времен, в частности, принятием мер по экономии бюджетных расходов, а также проведением ряда мероприятий, направленных на частичную налоговую амнистию и упорядочение расчетов налогоплательщиков с бюджетом. На данном этапе, в частности, были приняты базовые нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетный процесс и вопросы налогообложения (Бюджетный кодекс РФ и часть 1 Налогового кодекса РФ).

Третий этап характеризуется разработкой мер, направленных на недопущение возникновения кредиторской задолженности в будущем, на повышение

сбалансированности бюджета и урегулирование проблемы, связанной с кредиторской задолженностью прошлых лет.

В данной главе преимущественно анализируются причины возникновения кредиторской задолженности федерального уровня бюджетной системы, а задолженность регионов и муниципальных образований практически не рассматривается - данному вопросу посвящены отдельные главы работы. При этом необходимо отметить, что в прошлом на федеральном уровне уже частично предпринимались определенные попытки решения проблем, связанных с кредиторской задолженностью. Соответственно в данной главе анализируется не только процесс возникновения кредиторской задолженности федерального бюджета и ее динамика, но и использовавшиеся на практике способы решения проблем, связанных с кредиторской задолженностью.

1.1. Истоки образования задолженности российского бюджета.

Бюджетная система СССР вплоть до середины 1980-х гг. отличалась сбалансированностью (доходы на 0,5 – 1,5% ВВП превышали расходы) и высокой долей перераспределяемого ВВП (порядка 50% ВВП СССР²). Дефицит бюджета впервые появился в 1985 г. и нарастал в последующие годы. Расходы консолидированного бюджета СССР оставались на уровне не ниже 50% ВВП, а доходы неуклонно сокращались. Начиная с 1988 г. дефицит бюджета СССР составлял порядка 10% ВВП, и финансировался за счет внешних займов, продажи золотовалютных резервов и кредитов Центрального Банка Правительству.

После распада СССР Россия в значительной мере унаследовала институциональную и законодательную инфраструктуру, сформировавшуюся в конце 80-х - начале 90-х гг. Масштаб бюджетных обязательств, унаследованных РФ, характеризует тот факт, что расходы консолидированного бюджета РФ в 1992 г. составили около 70% ВВП России. Такой объем расходов, при доходах консолидированного бюджета на уровне 26,8% ВВП, удалось профинансировать за счет внешних займов и кредитов Центрального банка. Невозможность финансирования такого уровня расходов в последующие годы привела к резкому снижению доли расходов в ВВП РФ – до 42,4% в 1993 и до 37,4% в 1994 г.

Отчасти сокращение было достигнуто за счет урезания и отмены неэффективных квазибюджетных расходов - кредитов Центрального банка на поддержку сельского хозяйства и северного завоза, кредитов Центрального банка странам СНГ и импортных субсидий. Если в 1992 г. эти три статьи расходов составляли 23,7% ВВП, то в 1993 г. – 9,0% ВВП, в 1994 г. – 1,2% ВВП, в 1995 – отсутствовали. Также несколько сократились расходы консолидированного бюджета РФ на национальную экономику – с 11,3% ВВП в 1992 г. до 10% ВВП в 1993-94 гг. и до 8,4% ВВП в 1995 г.³

Таким образом, в 1994 г. фактические расходы консолидированного бюджета вышли на уровень 37,5% ВВП и оставались на уровне порядка 35% до 1997 г. включительно. Тем не менее, уровень обязательств бюджетной сферы оставался существенно более высоким, но по нескольким причинам задолженность бюджета не попадала в фокус общественного внимания. Во-первых, качество управления государственными финансами было в эти годы не настолько высоким, чтобы можно

² С. Синельников. Бюджетный кризис в России: 1985-1995 годы. Москва, Евразия, 1995.

³ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России: 1991 – 1997, М.: ИЭПП, 1998.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

было консолидировать данные по бюджетной задолженности. По отдельным категориям бюджетной задолженности принимались отдельные решения. Во-вторых, высокая инфляция, особенно в 1992-93 гг., приводила к тому, что задолженность, номинированная в рублях, быстро обесценивалась, а реальный уровень доходов снижался в существенно меньшей пропорции, в силу действия адвалорных ставок налогов. Это значительно облегчало номинальное погашение рублевой задолженности с некоторым лагом, особенно с учетом того, что российское законодательство не предусматривало индексации и начисления процентов за нарушение сроков выплат бюджетополучателям из государственного бюджета. Обесценение задолженности за счет инфляции приводило к ухудшению положения кредиторов бюджета.

Разработка и исполнение бюджета 1993 г. проходили в условиях острого противостояния законодательной и исполнительной ветвей власти. Летом 1993 г. Верховный Совет утвердил пересмотренный закон о бюджете на 1993 г., увеличив показатель дефицита почти в два раза по сравнению с правительственным проектом. Правительство отказалось исполнять такой закон о бюджете и на протяжении всего 1993 г. политика расходов бюджета строилась на том, что текущие расходы бюджета не превышали текущие доходы и доступное финансирование. Формально эта политика была закреплена Указом Президента РФ № 2234 от 21 декабря 1993 г. «Об уточнении показателей Республиканского Бюджета Российской Федерации на 4 квартал 1993 года». Секвестирование бюджета в такой форме привело к накоплению значительного объема невыполненных обязательств бюджета. Ситуация усугублялась тем, что в течение 1993 года конфликт между исполнительной и законодательной властью привел к тому, что различные ветви исполнительной и законодательной власти произвольно наращивали отдельные виды финансовых обязательств. Объем задолженности бюджета за 1993 г. стал предметом серьезных разногласий, однако в результате в бюджете на 1994 г. было предусмотрено 4 трлн. рублей⁴ на погашение бюджетной задолженности 1993 г. Если использовать эту сумму как оценку задолженности федерального бюджета за 1993 г., то она составила 2,3% ВВП.

Снижение обязательств бюджета в реальном выражении за счет инфляции компенсировалось давлением различных лоббистских групп при прохождении законов о бюджете через Государственную Думу в сторону увеличения расходов бюджета и принятием законодательной властью популистских законов, предусматривавших дополнительные расходные обязательства, не обеспеченные финансированием, а также нецелевым использованием средств учреждениями бюджетной сферы.

1.1.2. Бюджетная практика 1994-1996: широкое распространение неденежных механизмов урегулирования бюджетной задолженности.

Замедление темпов инфляции в 1994-95 гг. (до 215% и 131% в год, соответственно) сделало погашение просроченной задолженности бюджета более сложной задачей. Не случайно на 1994 год приходится первая попытка создания инструмента для решения проблемы задолженности федерального бюджета РФ – введение Казначейских налоговых освобождений (КНО). По существу, КНО представляли собой один из механизмов зачета задолженности федерального бюджета по расходам против задолженности и текущих платежей по налогам в бюджет.

Интересно отметить, что выпуск Казначейских налоговых освобождений был инициирован не федеральным законом, а решением Правительственной Комиссии по

⁴ IMF Economic Reviews, Russian Federation, 1994, IMF.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

кредитной политике (протокол № 26 от 25 января 1994 г.). Впоследствии было принято Постановление Правительства РФ № 1467 от 30 декабря 1994 «О погашении части задолженности федерального бюджета предприятиям и организациям, образовавшейся в ходе его исполнения», которое стало юридической основой выпуска КНО в 1995 году. Согласно данному постановлению, использование КНО предусматривалось в рамках проведения зачета задолженности федерального бюджета за 1993 год перед предприятиями и организациями.

Кроме того, в 1994 был начат выпуск Казначейских обязательств (КО) в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 9 августа 1994 года № 906 «О выпуске казначейских обязательств». Формально КО не были предназначены для проведения взаимозачета бюджетной и налоговой задолженности. Однако в «Положении о порядке размещения, обращения и погашения Казначейских обязательств»⁵ указывалось, что, во-первых, КО могут приниматься в качестве оплаты за реализованные товары и предоставленные услуги без ограничений, и, во-вторых, КО могут обмениваться на КНО. Одновременно операции с Казначейскими обязательствами были освобождены от налога на операции с ценными бумагами⁶. Эти характеристики сделали Казначейские обязательства достаточно привлекательными для инвесторов. К концу 1994 г. объем КО в обращении достиг 6,7 трлн. рублей или 1% ВВП. Однако уже в 1995 г. объем КО в обращении сократился, а в начале 1997 г. КО были почти полностью погашены.

Объем эмиссии КО и КНО дает представление о масштабах бюджетной задолженности в 1994-96 гг. Пик эмиссии КНО приходится на 1996 г. Основанием для выпуска Казначейских налоговых освобождений в этом году служило постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 79 «О проведении зачета задолженности по налогам и платежам в федеральный бюджет при финансировании расходов из федерального бюджета». Впоследствии предоставление КНО конкретным предприятиям, или организациям, имеющим задолженность в федеральный бюджет по налогам в счет финансирования государственных учреждений или администраций субъектов РФ, оформлялось отдельными приказами Министерства финансов РФ. В первом полугодии 1996 г. было издано более 150 приказов о предоставлении КНО различным бюджетополучателям. Выпуск КНО принял настолько массовый характер, что осуществлялся не только для проведения зачета по задолженности федерального бюджета 1994-95 гг., но и для финансирования текущих расходов. Интересно отметить, что при этом КНО не отражались в составе государственного внутреннего долга.

В начале 1996 г. произошло серьезное ослабление бюджетной политики⁷. В первом полугодии 1996 г. поступления доходов в федеральный бюджет снизились до уровня 9,4% ВВП, по сравнению с 12,4% ВВП в среднем за 1995 год. Сложность сбора налогов в денежной форме безусловно способствовала использованию КНО не только для погашения задолженности прошлых лет, но и для финансирования текущих расходов федерального бюджета. Однако имела место и обратная связь – возможность зачета КНО в счет текущих налоговых платежей создавала для предприятий стимулы не платить налоги в денежной форме, особенно с учетом возможностей инвестирования средств на рынке внутреннего долга. Процентные ставки на рынке ГКО-ОФЗ летом 1996 г. превышали 250%, что в сочетании с относительно низкой инфляцией и низким предсказуемым темпом роста курса доллара создавало серьезные

⁵ Утверждено Письмом Минфина от 21 октября 1994 г. №140.

⁶ Письмо Минфина от 7 декабря 1994 г. № 5-2-06.

⁷ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991 – 1997, М.: ИЭПП, 1998.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

стимулы для отвлечения средств. В июне и июле 1996 года доля КНО в налоговых доходах федерального бюджета составила 34% и 40% соответственно⁸, тогда как в предыдущие месяцы доля КНО в налоговых поступлениях составляла порядка 10%.

Снижение поступлений доходов в денежной форме, в свою очередь, осложняло расчеты по тем видам расходов, которые требовали выплат в денежной форме, и способствовало дальнейшему накоплению задолженности бюджета.

Массовый характер эмиссии КНО приводил к тому, что реально контролировать достоверность данных о кредиторской задолженности бюджетополучателей, предъявляемой к погашению, было невозможно. При выпуске КНО в 1996 г. допускались многочисленные нарушения. В качестве примера можно привести выдержки из отчета Счетной Палаты о результатах проверки целевого использования средств федерального бюджета, выделенных Министерству обороны Российской Федерации в 1996 году на погашение дебиторской задолженности 1995 года.

ИЗ ОТЧЕТА о результатах проверки целевого использования акционерным коммерческим банком «ОНЭКСИМбанк» средств федерального бюджета, выделенных Министерству обороны Российской Федерации на погашение дебиторской задолженности за поставку угля в 1996 году, а также проверки расходования акционерным обществом закрытого типа «Розалия» в 1996 году выделенных ему средств федерального бюджета и использования им казначейского налогового освобождения,

подготовленного аудиторами Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Ульяновым и Э. В. Митрофановой.

Цель проверок: анализ целевого использования средств федерального бюджета, выделенных Министерству обороны Российской Федерации на погашение в 1996 году задолженности (в т. ч. перед АОЗТ «Розалия») за поставки угля с использованием механизма налогового зачета через акционерный коммерческий банк «ОНЭКСИМбанк».

В результате проверок установлено:

Из объемов необеспеченных финансовыми ресурсами расходов по поставкам тепло- и энергоресурсов, водоснабжения и прочих коммунальных услуг Министерству обороны Российской Федерации было выделено 2700,0 млн. рублей (здесь и далее суммы указаны с учетом деноминации).

Согласно установленному порядку между Минфином России, Минобороны России и «ОНЭКСИМбанком» в качестве координатора был заключен трехсторонний договор от 29 апреля 1996 г. №13-21/2-0 о совместном проведении расчетов, в котором были определены обязанности сторон при проведении налогового зачета.

Общий объем казначейских налоговых освобождений, оформление которых производилось через «ОНЭКСИМбанк», составил 2602,0 млн. рублей, в том числе на погашение задолженности за поставленные тепло- и энергоресурсы и коммунальные услуги Министерством обороны Российской Федерации было выделено 1777,0 млн. рублей, из которых за поставки угля – 511,3 млн. рублей.

В ходе проверок выявлены серьезные нарушения и недостатки в вопросах использования Министерством обороны Российской Федерации выделенных ему объемов казначейских налоговых освобождений на погашение задолженности перед поставщиками угля, а также в организации и проведении налогового зачета со стороны его участников.

Из выборочно проверенного объема КНО - 226,8 млн. рублей - более 50 процентов казначейских налоговых освобождений (168,5 млн. рублей), предусмотренных для погашения имевшейся у потребителей Минобороны России задолженности перед поставщиками угля по состоянию на 31 декабря 1995 года, были направлены на финансирование поставок угля в 1996 году и предварительную оплату будущих поставок, что не соответствовало условиям получения указанных средств. При этом необоснованное

⁸ По данным федерального казначейства.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

использование выделенных объемов КНО производилось при наличии значительных объемов непогашенной задолженности перед поставщиками других видов ресурсов и услуг.

Анализ первичных документов, а также материалы проверки, проведенной на Северном флоте, показали, что в Минобороны России при оформлении документов для выдачи КНО совместно с поставщиками зачастую умышленно завышались суммы кредиторской задолженности за поставленный в 1995 году уголь. Подобные действия осуществлялись с целью обеспечения предварительной оплаты будущих поставок угля. Для придания видимой законности этим операциям составлялись акты сверок, в которых указывались завышенные размеры задолженности.

Так, согласно данным проверенных документов, по состоянию на 31 декабря 1995 года имелась реальная задолженность перед поставщиками угля МВО, ЛенВО, ЗабВО, ВПВО и Северного флота в объеме 58,3 млн. рублей. При этом на погашение задолженности 1995 г. данным военным округам были оформлены КНО в сумме 226,8 млн. рублей, из которых была погашена задолженность за 1995 год только на 58,3 млн. рублей (25,7 процента), направлено на оплату осуществленных на день оформления КНО поставок угля в 1996 году – 103,9 млн. рублей (45,8 процента) и на предварительную оплату угля в счет будущих поставок до конца 1996 года - 64,6 млн. рублей (28,5 процента).

На основании фиктивного акта сверки расчетов ГИУ ПВО от 10 января 1996 года с АОТ «ЭРГО» (г. Москва) последнему для погашения задолженности за поставленный уголь было оформлено КНО на сумму 25,6 млн. рублей. Анализ представленных первичных оправдательных документов, актов сверок показал, что фактическая кредиторская задолженность войск ПВО перед АОТ «ЭРГО» на 1 января 1996 года составляла только 7,8 млн. рублей, что в три раза меньше суммы оформленного КНО.

Проверки выявили аналогичные нарушения у войск ПВО, Забайкальского военного округа, Квартирно-эксплуатационного управления Ленинградского военного округа.

Получив в качестве предоплаты за поставки угля в 1996 году КНО в объеме 39,6 млн. рублей, до настоящего времени не выполнило в полном объеме свои договорные обязательства перед Северным флотом АОЗТ «Розалия», г. Москва. На день окончания проверки сумма задолженности АОЗТ «Розалия» по отгрузке угля Северному флоту составила 18,3 млн. рублей.

На момент окончания проверок Министерство обороны Российской Федерации не располагало полными данными о погашении предоставленных ему для расчетов с поставщиками казначейских налоговых освобождений.

Из-за отсутствия итоговых данных об объемах фактически погашенных КНО бухгалтерский отчет за 1995 год Минобороны России в части расходов окончательно не уточнен, соответствующая информация до видов Вооруженных Сил и военных округов о внесении необходимых изменений в их отчетные данные не доведена.

Выдача КНО и оформление для территориальных органов федерального казначейства реестров на выдачу КНО⁹ были прекращены во втором полугодии 1996 г., в значительной мере под давлением Международного валютного фонда.

Однако отказ от таких инструментов как КО и КНО не привел к решению проблемы бюджетной задолженности, поскольку объем расходов федерального бюджета все еще не был приведен в соответствие с доступными источниками финансирования. Возникла новая форма расчетов с бюджетополучателями – денежные зачеты. Механизм денежных зачетов подробно описан во «Временном порядке проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год»¹⁰. Зачеты проводились с целью сокращения задолженности федерального

⁹ В соответствии с приказом Минфина РФ от 22 июля 1996 г. №373 с 23 июля 1996 года прекращена выдача казначейских налоговых освобождений и оформление для территориальных органов федерального казначейства реестров на выдачу казначейских налоговых освобождений.

¹⁰ Утвержден приказом Министерства Финансов РФ от 17 сентября 1996 г.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджета перед бюджетополучателями. Особенностью механизма денежных зачетов было использование в зачетной схеме банковского кредита. Предприятие А, имеющее задолженность перед федеральным бюджетом, получало кредит у банка Б и за счет этих средств погашало налоговую задолженность бюджету. После этого бюджет погашал задолженность перед бюджетополучателем В. На следующем этапе организация – бюджетополучатель В рассчитывалась со своим кредитором – предприятием А, погасившим налоговую задолженность. В свою очередь, предприятие

Согласно данным, приведенным в докладе Мирового банка¹¹, проценты по банковским кредитам, задействованным в схеме денежных зачетов, составляли 30-40% годовых, при инфляции 21%. Доходность на рынке ГКО в 4 квартале 1996 г. была несколько выше, и составляла 50-70%. Однако следует учитывать, что в дополнение к процентам уполномоченные банки брали комиссионные с предприятий за открытие счетов и операции по счетам. Фактически, все операции в этой схеме осуществлялись путем перевода средств с одного счета в уполномоченном банке на другой¹², а проведение зачета занимало 3-4 недели. По мнению, выраженному в докладе МБРР, банки могли выступать и в роли посредников при выстраивании зачетных цепочек, и получать за это существенное вознаграждение. Таким образом, больше всего от денежных зачетов выигрывали банки, участвовавшие в этих операциях. Выбор уполномоченных банков для проведения операций денежного зачета осуществлялся Министерством финансов непрозрачным образом.

По самым скромным оценкам¹³, объем всех форм зачетов по исполнению федерального бюджета в 1996 г., включая выпуск КНО, составил около 100 млрд. рублей, или немногим менее 5% ВВП. Доля зачетных операций в доходах и расходах федерального бюджета за 1996 г. составила соответственно 34% и 22%. Вместе с тем, всю сумму неденежного финансирования за 1996 год нельзя рассматривать как показатель, отражающий фактический объем задолженности бюджета, так как из-за недостаточно эффективного контроля в процессе выдачи КНО объемы кредиторской задолженности бюджетополучателей завышались. Это же могло происходить и при проведении зачетов. Завышение размеров задолженности, например, путем завышения контрактных цен, было обусловлено, в частности, невозможностью реализации КО и КНО бюджетополучателями без значительного дисконта. В результате применения зачетных схем расходы федерального бюджета в 1996 г. вышли за пределы, установленные законом о бюджете. Если бы бюджетные расходы были ограничены рамками денежного финансирования, то часть расходов 1996 г., не обусловленных законами, просто не была бы осуществлена.

Говоря о неденежных способах расчетов с бюджетом, нельзя не отметить тот факт, что все они создают условия для коррупции, так как при бартере, взаимных зачетах и других неденежных формах расчетов, взаимные обязательства могут быть оценены сторонами по-разному, в частности, объем обязательств кредитора бюджета, принимаемый к зачету, может быть существенно завышен (равно как и стоимость передаваемого бюджету имущества в рамках бартерных расчетов). Проконтролировать подобные операции достаточно сложно, в связи с чем их применение в итоге нанесло бюджетной системе РФ существенный ущерб.

¹¹ «Разрушение системы неплатежей в России: создание условий устойчивого экономического роста» Доклад Всемирного банка, Всемирный банк, 1999.

¹² Разрушение системы неплатежей в России: создание условий устойчивого экономического роста. Доклад Всемирного банка, сентябрь 1999.

¹³ 96 млрд. рублей, по данным федерального казначейства.



1.1.3. 1997 год: первые попытки ужесточения бюджетной дисциплины

Резкое ухудшение собираемости налогов в денежной форме в 1996 году привело к накоплению задолженности по выплатам населению в денежной форме из бюджетов всех уровней. К началу 1997 года образовалась задолженность по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы из федерального бюджета в размере 6 трлн. рублей (0,3% ВВП за 1996 год). Задолженность федерального бюджета по заработной плате в сочетании с задолженностью по выплате пенсий на 17 трлн. рублей (0,8% ВВП) и значительной задолженностью по выплате заработной платы работникам организаций бюджетной сферы, финансируемых из территориальных бюджетов (свыше 20 трлн. рублей, или 0,9% ВВП за 1996), создавало серьезную социальную напряженность.

Осенью 1997 года в экономике России сложились условия, создающие потенциальную угрозу для макроэкономической стабильности и, соответственно, возможностей бюджета по выполнению текущих обязательств и погашению накопленной задолженности. Развитие мирового финансового кризиса затронуло в ноябре - декабре российский финансовый рынок, вызвав отток капитала из страны. Принимая во внимание тот факт, что привлечение средств за счет размещения ГКО и ОФЗ играло ключевую роль в финансировании сохраняющегося дефицита федерального бюджета, уход иностранных инвесторов и рост процентных ставок создавал очевидные трудности для бюджета. Тем не менее, к концу 1997 года Министерству финансов РФ удалось погасить задолженность федерального бюджета по заработной плате 1996 г., а также задолженность по текущим выплатам заработной платы и денежного довольствия военнослужащим Министерства обороны, образовавшуюся в 1997 году. Значительно сократилась задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы на субфедеральном уровне, во многом благодаря финансовой помощи из федерального бюджета в размере свыше 11 трлн. руб. Бюджетный трансферт Пенсионному фонду РФ позволил стабилизировать ситуацию с выплатой пенсий.

Погашение задолженности федерального бюджета по выплате заработной платы перед работниками бюджетной сферы, трансферты региональным бюджетам и Пенсионному фонду Российской Федерации представляли собой кассовое погашение задолженности за счет средств федерального бюджета. При этом проведение зачетов также продолжилось в 1997 г., однако размах зачетных операций значительно сократился, а формы проведения зачетов стали более эффективными с точки зрения экономии бюджетных средств.

В сентябре 1997 г. Министерство финансов ввело новую форму проведения зачетов – обратные денежные зачеты. Схема обратного зачета предполагала, что изначально Министерство финансов погашает задолженность перед бюджетополучателем, который использует эти средства для погашения своей задолженности перед поставщиком. После этого компания-поставщик использовала полученные средства для погашения налоговой задолженности перед бюджетом. Данная схема также предполагала использование специально открытых счетов в уполномоченных банках. Но существенное улучшение процедуры проведения зачета состояло в том, что, во-первых, участники операции не платили процентов за пользование средствами, а во-вторых, уполномоченные банки для открытия счетов выбирались по результатам тендера. Конкурсный отбор банков позволил снизить

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

уровень комиссии за использование счетов. Схема обратных денежных зачетов была более прозрачной и накладывала меньшие издержки на бюджетополучателей.

Уровень кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета сократился к концу 1997 г. в результате проведения зачета на 24 млрд. руб. в декабре 1997 г. (40,5 млрд. руб. в целом за год). По итогам выверки, проведенной в 1998 г., кредиторская задолженность федерального бюджета за 1997 г. составляла 47,3 млрд. рублей¹⁴, или 1,9% ВВП за 1997 год.

Указом Президента РФ от 7 ноября 1997 г. №1173 практика проведения зачетов на федеральном уровне в любой форме была запрещена с 1 января 1998 года. Однако Постановлением Государственной Думы от 18 декабря 1997 г. правительству было рекомендовано продлить возможность проведения зачетных операций по исполнению федерального бюджета за 1997 год до 20 января 1998 г., что и было сделано.

С учетом операций, проводившихся в начале 1998 г. по исполнению бюджета 1997 г., сумма прямых и обратных денежных зачетов за 1997 г. составила около 60 млрд. рублей, или 2,4% ВВП. В процентном отношении к доходам и расходам федерального бюджета зачетные операции составили соответственно 19% и 12%. Ужесточение бюджетной дисциплины в 1997 г. позволяет использовать сумму проведенных зачетов как оценку погашенной в 1997 г. бюджетной задолженности

1.1.4. Программа экономии государственных расходов (1998-1999 годы).

Одной из причин образования бюджетной задолженности в 1998- 99 г.г. стали также недоимки по налогам и сборам, получившие широкое распространение в девяностые годы и фактически санкционированные бездействием органов государственной власти в данной области.

Наряду с расширением масштабов уклонения от налогов противозаконными методами и путем использования многочисленных налоговых льгот, неплатежи предприятий в государственный бюджет стали одним из наиболее важных факторов развития фискального кризиса в России. Рост налоговых недоимок, ставящий под вопрос платежеспособность предприятия, парализует и его инвестиционную активность.

Важнейшими причинами поведения предприятий, приводящего к возникновению и наращиванию объемов недоимки, являются, в первую очередь, недостаточно жесткие меры, применяемые к недоимщикам, позволяющие им осуществлять хозяйственную деятельность, не платя налогов. Несмотря на значительное усовершенствование правового регулирования механизма банкротств и обращения требований на имущество недоимщиков, во многих случаях ужесточение соответствующих санкций, в частности, осуществление процедуры банкротства, объективно затруднено в силу его различного рода социальных последствий. Однако непринятие жестких мер к неплательщикам, массовое неисполнение налогового законодательства формирует сигнал, адресованный экономическим агентам, означающий, что государство закрывает глаза на недоимки по налогам, позволяет не платить налоги и будет позволять это и в будущем.

В целом сложившаяся ситуация может быть решена только путем перехода к беспрекословному выполнению налогового законодательства, что требует крайне жесткого отношения к неплательщикам налогов. В то же время серьезным

¹⁴ Программа экономии государственных расходов, утвержденная постановлением Правительства РФ от 17 июня 1998 г. N 600.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

препятствием при осуществлении такого рода политики является сегодняшнее положение с начисленными недоимками, пенями и штрафами. Несправедливый характер накопленной недоимки определяется двумя обстоятельствами. Во-первых, применявшимся в прежние годы (вплоть до вступления в силу первой части Налогового кодекса) крайне высоким уровнем пени за просрочку перечисления начисленных налогов в бюджет (около 10% в месяц), многократно превышающим уровень инфляции и процентных ставок. Во-вторых, установленным порядком очередности перечисления в бюджет основной суммы недоимки и штрафных санкций. Поскольку в соответствии с ч.6 ст.114 НК при недостаточности средств для полного погашения обязательства в первую погашаются пени, и лишь затем - основная сумма долга, предприятие может оказаться в ситуации, когда недоимка растет, несмотря на все усилия по ее погашению. Огромные масштабы налоговых неплательщиков требуют применения жестких мер к столь большому числу экономических агентов, что они становятся как технически неосуществимыми, так и невозможными с социальной точки зрения.

Выходом из такой ситуации может также служить налоговая амнистия, вопрос о которой широко обсуждался в 98-99 г.г., после которой государство резко ужесточает налоговую дисциплину. Однако налоговая амнистия может вызвать негативные стимулы для накопления новой недоимки, неизбежно приводя к формированию ожиданий новой амнистии. В целях решения проблемы недоимок в последние годы неоднократно предпринимались попытки осуществить их реструктуризацию, однако резкого ужесточения налоговой дисциплины при этом не происходило. Последняя такая попытка была предпринята на основании статьи 115 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" и принятого в ее исполнение Постановления Правительства РФ от 3 сентября 1999 г. № 1002 "О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом". В данном Постановлении учтены недостатки предыдущих мероприятий в этой области и предложена достаточно взвешенная концепция реструктуризации недоимки, основные элементы которой состояли в следующем:

- Реструктуризация должна была проводиться в отношении задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также пеням и штрафам перед федеральным бюджетом, накопленной на 1 января 2000 г.

- Решение о реструктуризации должно было приниматься Министерством РФ по налогам и сборам (а если сумма задолженности не превышает 20 млн. рублей - налоговым органом по месту регистрации юридического лица) при наличии заключения Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству (или ее территориального органа) о способности организации осуществлять уплату текущих налоговых платежей и процентов на отсроченную задолженность.

- В ходе реструктуризации задолженность по налогам и сборам должна была погашаться равномерно в течение 6 лет, а по пеням и штрафам - в течение 4 лет после погашения задолженности по налогам и сборам. При погашении половины реструктурируемой задолженности и полном и своевременном внесении текущих налоговых платежей в течение 2 лет после принятия решения о реструктуризации должно было производиться списание половины долга по пеням и штрафам, а при соблюдении тех же условий в течение 4 лет - полное списание задолженности по пеням и штрафам.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

- С сумм реструктурируемой задолженности по налогам ежеквартально подлежали уплате проценты исходя из расчета одной десятой годовой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

- Организация утрачивала право на реструктуризацию задолженности, если в течение срока погашения реструктурируемой задолженности она нарушала обязанности по уплате текущих налоговых платежей.

- Реструктуризация задолженности организации по платежам в федеральный бюджет допускалась только один раз.

- Реструктуризация задолженности по платежам в федеральный бюджет должна была быть синхронизирована с реструктуризацией задолженности по платежам в региональные и местные бюджеты при принятии соответствующего решения региональными и местными органами власти.

Таким образом, суть описанного механизма реструктуризации состояла в частичной «амнистии» по ранее накопленным налоговым долгам, применяемой к налогоплательщикам, добросовестно исполняющим текущие налоговые обязательства. Помимо укрепления налоговой дисциплины эта мера должна была способствовать «расчищению» платежного баланса предприятий и, тем самым, повышению их кредитоспособности и инвестиционной привлекательности. Тем не менее, упомянутые преимущества реструктуризации сводятся на нет, так как государство отступает от жесткой политики по отношению к организациям, нарушающим условия реструктуризации. Так, несмотря на наличие в рассматриваемом Постановлении угрозы возбуждения процедур банкротства в отношении организаций, не погасивших задолженность перед федеральным бюджетом либо не подавших заявление о ее реструктуризации, на практике такие меры последовательно не применяются.

Ухудшение показателей исполнения федерального бюджета в 1998 году и рост неплатежей в бюджетной сфере и в экономике в целом заставили Правительство более активно искать пути решения проблемы бюджетной задолженности. В июне 1998 г. была утверждена Программа экономии государственных расходов¹⁵. Стратегические задачи программы заключались в достижении сбалансированности федерального бюджета, ликвидации «скрытого» дефицита бюджета и создании базы для формирования и исполнения реального бюджета в 1999-2000 годах.

Основные мероприятия программы можно условно разделить на 4 группы:

1. Меры по экономии государственных расходов:

- проведение инвентаризации бюджетной сети, сокращение количества юридических лиц и оптимизация численности работников организаций, содержание которых финансируется счет средств федерального бюджета;
- анализ условий оплаты труда работников бюджетных организаций;
- поэтапный отказ от дотаций и субсидий, осуществляемых за счет федерального бюджета;

2. Меры, направленные на мобилизацию доходов федерального бюджета:

- ликвидация и консолидация в федеральном бюджете внебюджетных фондов и средств;
- инвентаризация и проверка законности и эффективности использования зданий, находящихся в федеральной собственности, приостановление в 1998-1999 годах строительства и приобретения за счет средств федерального бюджета

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

административных зданий и сооружений, ведомственных домов отдыха и объектов социально-бытового и медицинского назначения;

3. Предотвращение образования кредиторской задолженности:

- обеспечение контроля за соблюдением бюджетными организациями лимитов потребления электро- и теплоэнергии;
- усиление контроля за заключением договоров, определяющих обязательства бюджетных организаций;
- уточнение нормативной правовой базы с целью исключения бюджетных расходов, не обеспеченных реальными источниками финансирования;

4. Урегулирование кредиторской задолженности федерального бюджета перед населением и организациями.

Меры, направленные на предотвращение образования кредиторской задолженности и урегулирование существующей кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета, привели к значительному прогрессу в решении данной проблемы. Проведенная в 1998 и в 1999 годах в рамках выполнения Программы экономии государственных расходов инвентаризация кредиторской задолженности федерального бюджета позволила впервые получить достоверную информацию об объеме, структуре и источниках возникновения кредиторской задолженности бюджетополучателей. Темпы погашения кредиторской задолженности оказались ниже предусмотренных Программой. В 1998 году это было связано с резким падением доходов, не позволившим профинансировать в полном объеме даже назначения текущего года. В 1999 году погашение кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета осуществлялось в соответствии со 108 статьей закона о бюджете на 1999 год за счет дополнительных доходов.

Очень большую положительную роль сыграли сформулированные в Программе экономии государственных расходов меры по предотвращению образования кредиторской задолженности бюджетополучателей. Значительную часть кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета традиционно составляла задолженность по оплате коммунальных услуг, главным образом тепло- и электроэнергии (см., например, главу 5). Поэтому Министерство финансов инициировало введение не только стоимостных, но и натуральных лимитов потребления электроэнергии для получателей средств федерального бюджета, и затратило немалые усилия для того, чтобы добиться выполнения этих лимитов. Кроме того, была введена обязательная регистрация в федеральном казначействе договоров государственных учреждений о поставках тепла и электричества. В последующие годы эти меры привели к снижению кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета. Прочие мероприятия Программы экономии государственных расходов, может быть, прямо и не способствовали урегулированию проблемы кредиторской задолженности, но, безусловно, стали шагами к оздоровлению государственных финансов.

Приведем краткий обзор результатов выполнения программы по основным направлениям ее реализации¹⁶.

¹⁶ "Об итогах исполнения федерального бюджета за 2000 год и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2001 год и на среднесрочную перспективу". Доклад Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра финансов Российской Федерации Кудрина А.Л. на расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации 16.04.2001 г. Опубликовано на сайте Минфина в интернете (http://www.minfin.ru/off_inf/kudrin.htm)



Проведение инвентаризации бюджетной сети, сокращение количества юридических лиц и оптимизация численности работников бюджетных организаций.

Перечень прямых получателей бюджетных средств был сокращен до 99 организаций в 1999 году, по сравнению с 132 в 1998 году. Эти меры привели к упрощению разработки и исполнения федерального бюджета, увеличили прозрачность бюджетной системы. За 1998-1999 годы численность работников, содержание которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, была сокращена на 78 тысяч человек, что позволило уменьшить расходы и частично ликвидировать дублирование функций различных ведомств. Министерство финансов провело обследование реестров получателей средств федерального бюджета.

Анализ условий оплаты труда работников бюджетных организаций.

Оплата труда работников бюджетных организаций определяется по разрядам Единой тарифной сетки. В тексте программы отмечалось существование около 30 видов надбавок и доплат обязательного характера и более 25 видов выплат стимулирующего характера, которые включаются в надтарифную часть оплаты труда. Доля тарифных ставок и должностных окладов в оплате труда работников организаций составляла от 17 до 82%.

В целях упрощения и унификации норм оплаты труда с 1 декабря 2001 года была введена в действие новая Единая тарифная сетка, утвержденная постановлением Правительства РФ от 6.11.01 №775.

Ликвидация и консолидация в федеральном бюджете внебюджетных фондов и средств.

В 1999 году было проведено исследование внебюджетных доходов ведомств и учреждений - в сумме они составили более 50 миллиардов рублей. Перевод счетов по учету средств бюджетных организаций, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в органы федерального казначейства должен был завершиться к концу 2001 года.

Поэтапный отказ от дотаций и субсидий, осуществляемых за счет средств федерального бюджета.

Одним из приоритетов программы являлось сокращение прямой финансовой поддержки сельского хозяйства и транспорта и полный отказ от дотаций химической и нефтехимической промышленности, сельскому хозяйству, лесным поселкам и организациям, занимающимся народными художественными промыслами. Расходы федерального бюджета по указанным направлениям действительно существенно сократились в 1999-2002 годах.

Обеспечение контроля за соблюдением бюджетными организациями лимитов потребления электро- и теплоэнергии.

Использование натуральных и стоимостных лимитов потребления тепло- и электроэнергии для получателей средств федерального бюджета и контроль за их исполнением позволили предотвратить накопление кредиторской задолженности бюджетополучателей перед энергетиками.

Усиление контроля за заключением договоров, определяющих обязательства бюджетных организаций.

Была введена обязательная регистрация в федеральном казначействе договоров государственных учреждений о поставках тепла и электричества. Незарегистрированные договоры стали признаваться казначейством недействительными, в связи с чем расходы по ним не должны санкционироваться.

Урегулирование объемов кредиторской задолженности федерального бюджета перед населением и организациями.

В 1998 году впервые была проведена полная инвентаризация кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета, возникшей из-за недофинансирования расходов за счет средств федерального бюджета, на основании данных годовых отчетов и специальной отчетности по кредиторской задолженности за 1997 год. Было установлено, что объем бюджетной задолженности по состоянию на 1 января 1998 года составлял 47,3 млрд. рублей.

Эта сумма включала только задолженность, возникшую из-за недофинансирования расходов из федерального бюджета. Поэтому при определении объема задолженности, подлежащей погашению, не учитывалась

- задолженность, возникающая в результате осуществления несанкционированных расходов, превышающих уровень законодательно утвержденных назначений;
- задолженность по обеспечению перешедших на 1998 год выплат заработной платы, денежного довольствия, компенсационных и иных выплат и пособий, так как в 1997 году эти расходы были обеспечены в полном объеме ассигнованиями в пределах утвержденного бюджета;
- задолженность, возникающая в связи с произведенными в 1997 году расходами, не отраженными в годовых отчетах за 1997 год, а также не подтвержденными соответствующими договорами и актами сверки взаиморасчетов за поставленную продукцию, оказываемые услуги или выполненные работы.

Программа экономии государственных расходов предполагала погашение задолженности на сумму 20,9 млрд. рублей, в том числе зачетом на 12,6 млрд. рублей в счет текущего финансирования 1998 г. Остаточная часть задолженности на сумму 26,4 млрд. рублей должна была быть урегулирована.

Таблица 1

Кредиторская задолженность за 1997 год и источники ее погашения

№	Показатели	Объем, млрд. рублей
I.	Базовый объем кредиторской задолженности по состоянию на 1 января 1998 г., принятый к рассмотрению	47,3
II.	Источники погашения кредиторской задолженности:	-20,9
	сокращение и ликвидация дебиторской задолженности	-2,0
	направление остатков внебюджетных средств, находящихся на счетах получателей средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 1998 г., а также с учетом их возможных поступлений в течение 1998 г.	-4,4
	зачет в счет текущего финансирования 1998 года	-12,6
	дополнительные источники поступлений	-1,8
	привлечение средств бюджетов других уровней в части финансирования деятельности учреждений, выполняющих работы в интересах отдельных регионов	-0,12
III.	Задолженность, подлежащая урегулированию	26,4

Источник: Приложение N 14 к Программе экономии государственных расходов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. N 600.

Однако резкое ухудшение макроэкономических условий во втором полугодии 1998 г. вследствие кризиса августа месяца не только не позволило полностью реализовать планы погашения кредиторской задолженности федерального бюджета за 1997 год, но и привело к образованию задолженности по итогам исполнения бюджета

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

на 1998 год. В 1998 г. кредиторская задолженность бюджетов всех уровней росла быстрыми темпами из-за высокой стоимости заемных средств и снижения налоговых поступлений в бюджетную систему.

Закон о федеральном бюджете на 1998 год (от 26 марта 1998 года № 42-ФЗ) предусматривал объем доходов на уровне 367,5 млрд. рублей (350 млрд. рублей по международному определению без учета доходов от реализации государственных запасов). Фактически поступления доходов составили в 1998 году 290 млрд. рублей по международному определению, в том числе 243 млрд. рублей в денежной форме. Недопоступление доходов привело к недофинансированию расходов бюджета 1998 года на 53 млрд. рублей.

В 1998 году правительство вынуждено было прибегнуть к проведению зачета на сумму 47,7 млрд. руб. или 1,7% ВВП. Запрет на проведение зачетов был формально обойден – эти операции получили название целевого финансирования. Соотношение зачетных операций с доходами и расходами федерального бюджета изменилось незначительно и составило 16% и 11% соответственно. По итогам года объем кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета вырос в два раза.

В 1999 г. была проведена полная инвентаризация кредиторской задолженности федерального бюджета по состоянию на 1 января 1999 года. Результаты инвентаризации и источники урегулирования задолженности были включены в Программу экономии государственных расходов. Было установлено, что кредиторская задолженность получателей средств федерального бюджета составляла 96,6 млрд. рублей (3,5% ВВП за 1998 год), из них санкционированная задолженность составляла 43,3 млрд. рублей, несанкционированная - 53,3 млрд. рублей. К санкционированной задолженности была отнесена утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600 кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 1998 г., подлежащая урегулированию в 1998 году, и вновь образованная в течение 1998 года кредиторская задолженность, возникшая у получателей средств федерального бюджета в связи с недофинансированием расходов в 1998 году.

Таблица 2

Кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 1999 года и источники ее погашения

№	Показатели	Объем, млрд. рублей
1.	Объем кредиторской задолженности, принятый к рассмотрению, - всего	96,6
	в том числе:	
	Санкционированная задолженность	43,3
	Несанкционированная задолженность	53,3
	в том числе:	
	Несанкционированная задолженность 1 уровня	25,2
	Несанкционированная задолженность 2 уровня	28,1
2.	Источники погашения кредиторской задолженности - всего	72,7
	в том числе:	
	Сокращение и ликвидация дебиторской задолженности	1,9
	Направление остатков внебюджетных средств, находящихся на счетах получателей средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 1999 г., а также с учетом их возможных	2,4



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

	поступлений в течение 1999 года	
	Погашение в счет текущего финансирования 1999 года	3,8
	Привлечение средств бюджетов других уровней в части финансирования деятельности учреждений, выполняющих работы в интересах отдельных регионов	0,1
	Прочие источники	0,2
	Разрешенные Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год" источники урегулированной кредиторской задолженности – всего	64,3
	в том числе:	
	по статье 108	1,9
	по статье 112	0,5
	по статье 115	61,9
3.	Неурегулированная кредиторская задолженность	23,9

Источник: Приложение N 16 к Программе экономии государственных расходов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 17 июня 1998 года № 600 (с изменениями от 11 декабря 1998 г., 13 апреля, 6 июля, 9 сентября, 25 октября, 10 декабря, 31 декабря 1999 г., 20 апреля 2000 г.).

Несанкционированная задолженность федерального бюджета была разделена на несанкционированную задолженность первого уровня - 25,2 млрд. рублей, и второго уровня - 28,1 млрд. рублей. Несанкционированная задолженность первого уровня определялась как разница между объемом расходов, утвержденным Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год», и объемом расходов, установленным в соответствии с лимитами бюджетных обязательств. Несанкционированная задолженность второго уровня – это целиком задолженность, возникшая из-за расходования средств сверх объемов, утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете на 1997 и 1998 годы.

Программа экономии государственных расходов предусматривала возможность погашения и последующего урегулирования кредиторской задолженности в объеме 72,7 млрд. рублей. Из этой суммы большая часть (61,9 млрд. рублей) подлежала урегулированию по статье 115 закона «О федеральном бюджете на 1999 год» от 22 февраля 1999 года № 36-ФЗ, что означало возможность реструктуризации и погашения задолженности, начиная с 1 января 2000 года. Дословно 115 статья закона о федеральном бюджете на 1999 год содержала следующую формулировку:

«Правительство Российской Федерации:

... определяет механизмы погашения выявленных согласно настоящей статье объемов кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти, в том числе кредиторской задолженности организаций, находящихся в ведении указанных органов власти, и иных получателей средств федерального бюджета, сложившейся по состоянию на 1 января 1999 года, по оплате за потребленную продукцию (услуги), в том числе путем ее реструктуризации...

При реструктуризации кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти, в том числе кредиторской задолженности организаций, находящихся в ведении указанных органов власти, и иных получателей средств федерального бюджета по оплате за потребленную продукцию (услуги), отсроченные суммы погашаются начиная с 2000 года за счет средств, учитываемых на эти цели соответствующими статьями расходов бюджетов Российской Федерации».

Оставшаяся кредиторская задолженность в сумме 23,9 млрд. рублей требовала дополнительного рассмотрения, так как полностью являлась несанкционированной



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

кредиторской задолженностью 2 уровня, возникшей в результате перерасхода средств бюджетополучателями сверх объемов, установленных законами о бюджете.

Бюджет 1999 года был наиболее жестким и реалистичным за все годы экономических реформ. Закон о бюджете на 1999 год предусматривал доходы в размере 473,7 млрд. рублей (11,84% ВВП), расходы в размере 575,0 млрд. рублей (14,38% ВВП), дефицит в размере 101,4 млрд. рублей (2,54% ВВП).

Согласно закону «Об исполнении федерального бюджета за 1999 год» бюджет 1999 г. был исполнен с гораздо лучшими параметрами – доходы 615,5 млрд. рублей (12,9% ВВП), расходы 666,9 млрд. рублей (14,0% ВВП), дефицит 51,4 млрд. рублей (1,1% ВВП).

Это стало возможным в результате того, что показатели инфляции и реального ВВП, использованные при расчете параметров федерального бюджета на 1999 год, оказались значительно ниже фактических. Суммарный объем произведенного финансирования составил 117,2% к годовым бюджетным назначениям, кассовое исполнение составило 115,6%.

Закон о федеральном бюджете на 1999 год предусматривал погашение части кредиторской задолженности за счет дополнительных доходов. Использование дополнительных доходов регламентировалось статьей 108 закона о федеральном бюджете на 1999 год, которая предусматривала направление 50% дополнительных доходов на погашение государственного долга. Из остающейся суммы дополнительных доходов в числе прочего должно было осуществляться погашение кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти, образовавшейся по состоянию на 1 января 1999 года, в первую очередь по коммунальным услугам, по следующим разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета:

Таблица 3

Направление дополнительных доходов федерального бюджета на погашение кредиторской задолженности федеральных органов власти в 1999 году в соответствии со 108 ст. Закона о федеральном бюджете на 1999 год

	млрд. рублей
Государственное управление и местное самоуправление	до 0,7
Судебная власть	до 0,1
Национальная оборона	до 3,4
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	до 2,6
Промышленность, энергетика и строительство	до 3,0
Сельское хозяйство и рыболовство	до 2,0
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	до 0,1
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	до 0,4
Образование	до 2,2
Здравоохранение и физическая культура	до 1,5

Источник: Федеральный закон от 22 февраля 1999 г. N 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» (с изменениями от 5, 17 июля, 25 октября, 20 ноября, 31 декабря 1999 г., 2 января 2000 г.)

11 октября 1999 года было принято Распоряжение Правительства № 1617-р «Об инвентаризации кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти». Это распоряжение предписывало Министерству финансов в 4 квартале 1999 года направлять на погашение кредиторской задолженности получателей средств



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

федерального бюджета часть поступлений от приватизации, средства федерального бюджета в пределах утвержденных ассигнований по согласованию с бюджетополучателями, в том числе сэкономленные средства, и дополнительные доходы сверх поквартальной росписи. Погашению подлежала санкционированная задолженность, несанкционированная задолженность первого уровня, и несанкционированная задолженность второго уровня в части оплаты коммунальных услуг.

По факту в 1999 году удалось погасить кредиторскую задолженность федеральных органов власти на сумму 6,3 млрд. рублей по следующим разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета:

Таблица 4

Погашение кредиторской задолженности федеральных органов власти в 1999 году

	млрд. рублей
Национальная оборона	3,4
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,1
Промышленность, энергетика и строительство	0,6
Сельское хозяйство и рыболовство	0,08
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	0,03
Образование	0,43
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,12
Государственная поддержка космической деятельности	0,4
Мобилизационная подготовка экономики	0,17

Источник: Доклад «О предварительных итогах исполнения федерального бюджета Российской Федерации за 1999 год», опубликован на сайте Министерства финансов Российской Федерации <http://www.minfin.ru/>.

Таким образом, погашение кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета в 1999 году осуществлялось в соответствии со 108 статьей закона о федеральном бюджета, и превысило целевой ориентир погашения задолженности по 108 статье закона о бюджете, приведенный в Программе экономии государственных расходов (1,9 млрд. рублей). Возможно, приведенные данные о погашении кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета в 1999 году не полные, но, к сожалению, других данных нет.

Задолженность по заработной плате из федерального бюджета, составлявшая в начале 1999 года около 4 млрд. рублей, была полностью погашена в середине 1999 г. и в дальнейшем не превышала пределов технической задержки. Пенсионный Фонд РФ полностью рассчитался с пенсионерами к середине сентября 1999 года, погасив задолженность на 30,5 млрд. рублей.

Инвентаризация и проверка законности и эффективности использования зданий, находящихся в федеральной собственности, приостановление в 1998-1999 годах строительства и приобретения за счет средств федерального бюджета административных зданий и сооружений, ведомственных домов отдыха и объектов социально-бытового и медицинского назначения.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В 2000 году была завершена инвентаризация государственной собственности, которая позволила Министерству финансов выявить и ликвидировать множество нарушений. Наиболее распространенные нарушения включали сдачу в аренду части собственной площади государственным учреждением с одновременной арендой чужих площадей по более высоким ставкам, или оплату коммунальных услуг государственным учреждением за арендатора. В 2000 году была начата работа по наведению порядка в учете и возврате государственных средств, в том числе активов, полученных по линии связанных кредитов.

Уточнение нормативной базы с целью исключения бюджетных расходов, не обеспеченных реальными источниками финансирования.

Были приняты реальные меры по сокращению обязательств, возложенных на региональные и местные бюджеты федеральными законами и не обеспеченных источниками финансирования. Так на 2001 год было предусмотрено финансирование ранее не финансируемых федеральных мандатов на 49 млрд. рублей. В частности, был создан Фонд компенсаций, из которого осуществляется финансирование двух важнейших федеральных законов - о пособиях гражданам, имеющим детей, и о социальной защите инвалидов. За счет средств Фонда компенсаций было предусмотрено ассигнование 23 млрд. рублей на выплату пособий на детей и 10 млрд. рублей в соответствии с законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Еще 8 млрд. рублей было заложено в федеральном бюджете как дотация региональным бюджетам на выполнение закона «О ветеранах». Профессиональные льготы военнослужащим были переведены в денежную форму и включены в расходы федерального бюджета на сумму 8 млрд. рублей.

Прямой эффект от реализации программы за первые полтора года был оценен Министерством финансов в 35,7 млрд. рублей. Формально действие программы экономии государственных расходов завершилось в 2000 году. Но работа по урегулированию задолженности получателей средств федерального бюджета продолжалась и в 2000 и 2001 годах.

1.2. Практика по выявлению и урегулированию задолженности в 2000-2002 годах

1.2.1. Инвентаризация задолженности по состоянию на 1 января 2000 года

Вопрос о кредиторской задолженности федерального бюджета рассматривался на заседании Правительства РФ 22 июля 2000 г. По итогам заседания Министерству финансов было поручено внести проект распоряжения Правительства об утверждении объемов кредиторской задолженности по состоянию на 1 января 2000 г., и подготовить предложения о сроках и механизмах урегулирования кредиторской задолженности, непогашенной по состоянию на 1 июля 2000 г.

Соответствующее распоряжение Правительства РФ появилось в конце августа 2000 г. (Распоряжение Правительства от 29 августа 2000 г. № 1193-р). Объем кредиторской задолженности федерального бюджета (главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета) приводится в соответствии с приложением к данному распоряжению.

Общий объем кредиторской задолженности федерального бюджета составил 113,5 млрд. руб., или 2,4% ВВП за 1999 год. Из этой суммы 64% пришлось на



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

несанкционированную задолженность, в том числе 25,5% составляла несанкционированная задолженность второго уровня.

По разделам бюджетной классификации больше половины задолженности (53%) приходилось на раздел «Национальная оборона», еще 17% - на раздел «Правоохранительная деятельность».

Таблица 5

Объемы кредиторской задолженности главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2000 г. по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации

Наименование Раздела	Кредиторская задолженность, (млн. руб.)				
	Всего	Санкционированная	В том числе		
			Всего	Несанкционированная	
				1 уровня	2 уровня
Гос. управление и местное самоуправление	1515,2	409,4	1105,8	357,9	747,9
Судебная власть	391,5	17,5	373,9	370,9	3,0
Национальная оборона	60560,7	27940,2	32620,5	20901,8	11718,6
Правоохр. деятельность и обеспечение гос. безопасности	19141,0	2927,5	16213,5	9961,7	6251,8
Фундаментальные исследования и содействие НТП	492,3	226,8	265,5	242,5	23,0
Промышленность, энергетика, строительство	11161,6	4830,1	6331,5	1599,5	4732,0
Сельское хозяйство и рыболовство	3945,5	3288,6	656,9	0,1	656,8
Охрана окружающей среды и прир. ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	446,4	5,0	441,4	142,8	298,6
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	150,0	10,5	139,5	136,3	3,2
Предупреждение и ликвидация последствий чрезв. ситуаций и стихийных бедствий	438,1	55,9	382,1	219,5	162,6
Образование	8020,8	0,0	8020,8	6423,8	1597,0
Культура, искусство и кинематография	104,7	0,0	104,7	38,8	65,9
Средства массовой информации	2732,5	8,3	2724,2	718,6	2005,5
Здравоохранение и физ. культура	1495,3	0,2	1495,1	1301,9	193,2
Социальная политика	12,4	8,6	3,8	3,8	0,0
Пополнение гос. запасов и резервов	37,8	0,0	37,8	0,0	37,8
Утилизация и ликвидация вооружений	691,0	325,2	365,7	329,2	36,6

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Мобилиз. подготовка экономики	913,5	324,5	589,0	404,8	184,1
Исследование и использование космического пространства	1281,9	843,9	438,0	162,0	276,0
ВСЕГО	113532,1	41222,4	72309,7	43315,9	28993,8

1.2.2. Погашение задолженности в 2000 году

Закон о бюджете на 2000 год предусматривал погашение кредиторской задолженности на сумму 7,55 млрд. рублей за счет текущих расходов федерального бюджета. (Приложение 7, впоследствии отмененное Федеральным законом от 25 декабря 2000 г. N 145-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2000 год» в связи с получением дополнительных доходов»). Однако фактическое погашение кредиторской задолженности за 2000 г. намного превысило эти параметры.

Таблица 6

Объем кредиторской задолженности федеральных органов исполнительной власти, предусмотренной к погашению в счет текущих расходов федерального бюджета на 2000 год¹⁷ (млн. руб.)

Раздел	Федеральные органы исполнительной власти и иные прямые получатели средств федерального бюджета	Сумма (план)	Факт
Всего		7 548,690	43 652,454
Государственное управление и местное самоуправление	Министерство РФ по налогам и сборам	200,000	200,000
Национальная оборона	Министерство обороны РФ	3 000,000	41 547,904
Фундаментальные исследования и содействие НТП	Сибирское отделение РАН	168,840	108,640
	Дальневосточное отделение РАН	3,950	2,664
	Уральское отделение РАН	7,800	7,800
	Российская академия образования	4,620	4,620
	Российская академия медицинских наук	72,050	72,050
	Российская академия наук	135,100	90,067
	Российская академия сельскохозяйственных наук	67,480	62,503
	Российская академия художеств	0,570	0,570
	Федеральная архивная служба России	0,220	0,220
	Министерство здравоохранения РФ	6,740	6,740
	Министерство образования РФ	0,20	0,20
	Министерство культуры РФ	1,460	1,460

¹⁷ Приложение 7 к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год».



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

	Министерство науки и технологий РФ	4,090	4,090
Промышленность, энергетика и строительство	Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии	7,610	9,210
	Министерство экономики РФ	2 400,000	98,625
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	45,000	76,635
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	Министерство транспорта РФ	93,300	93,300
Культура, искусство и кинематография	Российская государственная цирковая компания	21,190	
Средства массовой информации	Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций	1 100,000	1 061,173
	ИТАР-ТАСС	8,260	4,163
Целевые бюджетные фонды	Министерство природных ресурсов РФ	200,000	200,000

Свыше 95% расходов на погашение кредиторской задолженности бюджетополучателей прошло по статье «Национальная оборона». Расходы на погашение задолженности по разделу «Национальная оборона» включали расходы на погашение задолженности федерального бюджета по оплате государственного оборонного заказа. В соответствии постановлением Правительства РФ № 1020 от 29.12.00 было принято решение о секьюритизации кредиторской задолженности федерального бюджета перед военно-промышленным комплексом по оплате государственного оборонного заказа. Из общей суммы задолженности в 32,5 млрд. рублей половина (16,25 млрд. рублей) была переоформлена в облигации государственного нерыночного займа, со сроком погашения до 2003 г., оставшаяся часть задолженности была погашена в денежной форме в 2000 и 2001 годах. Облигации государственного нерыночного займа номинальной стоимостью 16,25 млрд. рублей были эмитированы в конце 2000 года и были отражены в источниках финансирования дефицита за 2000 год.

В 2001 году продолжалась выверка задолженности и заключение договоров между Министерством финансов и другими ведомствами и исполнителями оборонного заказа об урегулировании задолженности.

Объем погашения просроченной кредиторской задолженности по статье «Национальная оборона» за 2000 год составил 41,5 млрд. рублей – в эту сумму вошли выплаты по погашению задолженности по оборонному заказу. В 2002 году была погашена оставшаяся часть задолженности по результатам выверки, на которую не успели заключить договора в 2001 году, и облигации государственного нерыночного займа (ОГНЗ) на сумму 9,2 млрд. рублей. Отклонение расходов на погашение облигаций нерыночного займа от росписи составило 6,1 млрд. рублей. Сумма задолженности по оборонному заказу, предъявленная Министерству финансов к погашению, оказалась существенно меньше 32,5 млрд. рублей – этим и объясняется расхождение в объеме эмитированных ОГНЗ и ОГНЗ, погашенных в 2002 году. Невостребованные ценные бумаги были списаны.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Более подробно секьюритизация задолженности по оплате государственного оборонного заказа рассматривается в разделе 7 «Оценка возможных последствий секьюритизации бюджетной задолженности в России».

1.2.3. Объем задолженности по состоянию на 1 января 2001 года

Таблица 7

Кредиторская задолженность министерств и иных органов исполнительной власти на 1 января 2001г. (млн. рублей)

	Кредиторская задолженность			
	На начало 2000 года		На конец 2000 года	
		В том числе:		В том числе:
		Утвержденная Правительством РФ		в счет недофинан- сирования за предыдущий год
Всего	116 287	66 420	82 113	28 420
Государственное управление и местное самоуправление	10 683	592	8 732	149
Судебная власть	433	18	232	0
Международная деятельность	1 084	0	1 151	0
Национальная оборона	60 579	60 561	46 648	24 969
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	18 672	596	7 509	1 361
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	627	251	365	11
Промышленность, энергетика и строительство	5 710	1 530	5 361	731
Сельское хозяйство и рыболовство	241	15	128	111
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	235	0	194	0
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	2	0	2	0
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	756	754	967	0
Образование	8 655	305	4 351	310
Культура, искусство и кинематография	73	1	62	2

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Средства массовой информации	2 697	8	1 958	0
Здравоохранение и физическая культура	2 129	5	1 879	2
Социальная политика	18	14	2	0
Обслуживание государственного долга	0	0	0	0
Пополнение государственных запасов и резервов	38	38	31	0
Финансовая помощь бюджетам других уровней	0	0	0	0
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	539	14	381	368
Мобилизационная подготовка экономики	462	438	431	347
Исследование и использование космического пространства	1 282	1 282	1 260	0
Прочие расходы	18	0	9	0
Целевые бюджетные фонды	1 354	0	462	61

Источник: Министерство финансов РФ.

Эти данные – последние агрегированные данные о кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета, так как сбор отчетности о кредиторской задолженности получателей бюджетных средств был прекращен Министерством финансов в первом полугодии 2001 года в связи с отменой соответствующего приказа. Таким образом, к концу 2000 года кредиторская задолженность федеральных органов исполнительной власти снизилась со 116,3 до 82,1 млрд. рублей (1,1% ВВП за 2000 год). В структуре кредиторской задолженности основная доля по-прежнему приходилась на статьи «Национальная оборона» (57%) и «Правоохранительная деятельность» (9%).

1.2.4. Погашение задолженности в 2001 году

Согласно отчету об исполнении федерального бюджета за 2001 год в разрезе ведомственной классификации, кассовое погашение кредиторской задолженности бюджетополучателей за исключением силовых ведомств составило 13,9 млрд. рублей. Большая часть расходов на погашение кредиторской задолженности «гражданских» бюджетополучателей пришлась на такие статьи расходов как «Транспорт, дорожное хозяйство» (37%), «Промышленность, энергетика и строительство» (20%), «Финансовая помощь бюджетам других уровней» (15%) и «Образование» (14%).

Таблица 8

Расходы на погашение кредиторской задолженности прошлых лет в бюджете 2001 года (за исключением силовых ведомств) (млн. рублей)



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Наименование раздела функциональной классификации	Уточненная сводная роспись бюджета	Финансирование	Кассовое исполнение
Государственное управление и местное самоуправление	213	213	205
Судебная власть	115	115	108
Фундаментальные исследования	6	7	7
Промышленность, энергетика и строительство (капитальные вложения)	2 869	2 802	2 770
Сельское хозяйство и рыболовство	322	321	321
Охрана окружающей среды	105	105	105
Транспорт, дорожное хозяйство	6 454	5 174	5 151
Образование	2 040	2 043	1 984
Культура и искусство	19	19	13
Средства массовой информации	8	8	8
Здравоохранение и физическая культура	56	56	50
Социальная политика	262	262	94
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2 119	2 076	2 051
Исследование и использование космического пространства	1 077	1 077	1 075
Всего расходов на погашение кредиторской задолженности (несекретная часть)	15 665	14 279	13 942

Источник: Минфин РФ

Разность в 1,385 млрд. рублей между уточненной росписью бюджета и финансированием могла возникнуть из-за того, что на эту сумму бюджетополучателями не были предоставлены документы, необходимые для финансирования расходов на погашение кредиторской задолженности, или эти документы были неправильно оформлены. Различие между финансированием и кассовым погашением кредиторской задолженности в 0,338 млрд. рублей может быть связано с тем, что эти средства были использованы бюджетополучателями на другие цели.

В этой таблице отсутствуют данные о погашении задолженности по статьям «Международная деятельность», «Национальная оборона» и «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства». Вместе с тем, как следует из пояснительной записки к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2001 год», в 2001 году осуществлялось погашение кредиторской задолженности бюджетополучателей и по этим статьям:

«Полностью погашена задолженность по "боевым" выплатам участникам боевых действий на территории Северо-Кавказского региона, обеспечено урегулирование долгов по выплатам районных коэффициентов; перечислены средства на финансирование произведенной продукции государственного оборонного заказа 2000 года, оплата которой в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами Российской Федерации предусматривалась в 2001 году, на строительство специальных и других объектов, на закупки вооружений и военной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества с заключением контрактов в

2001 году, на финансирование мероприятий по усилению антитеррористической деятельности и укреплению международного сотрудничества в этой сфере, на обеспечение полномасштабного перехода Вооруженных Сил Российской Федерации на казначейскую систему исполнения федерального бюджета и пр.»).

Величина расходов на погашение кредиторской задолженности силовых ведомств, произведенных в 2001 году, остается неизвестной из-за секретности разбивки соответствующих статей расходов.

К сожалению, дать аналогичные данные за 2002 год не представляется возможным, так как на момент написания настоящей работы закон об исполнении федерального бюджета в 2002 году не принят.

1.3. Развитие нормативной базы для урегулирования задолженности

Принятие и выполнение Программы экономии государственных расходов привело к прогрессу в решении проблемы кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета. Можно отметить три важных изменения в нормативной базе, которые содействовали развитию способов урегулирования кредиторской задолженности.

- Включение статьи «Расходы на погашение кредиторской задолженности прошлых лет» в перечень видов расходов функциональной классификации.

Согласно федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 127-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации" в перечень видов расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации были включены расходы на погашение кредиторской задолженности прошлых лет, имеющие код 462. Начиная с 2001 года, отчеты об исполнении федерального бюджета РФ по ведомственной классификации позволяют выделить расходы на погашение кредиторской задолженности по незасекреченным статьям.

- Принятие документов, определяющих порядок действий Министерства финансов и бюджетополучателей при погашении кредиторской задолженности.

В частности, был разработан Приказ Минфина РФ «Об утверждении Порядка документооборота при погашении кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета, возникшей по состоянию на 1 января 1999 года в результате недофинансирования расходов за счет средств федерального бюджета в процессе его исполнения в 1997-1998 годах» от 5 апреля 2000 года № 34н.

Вкратце действия сторон при погашении задолженности можно свести к нескольким этапам:

1. Распорядители и получатели бюджетных средств (бюджетные учреждения) представляют главным распорядителям бюджетных средств (министерствам) копии заключенных контрактов между получателями бюджетных средств, у которых сложилась кредиторская задолженность, и их поставщиками, а также акты выверки задолженности и выставленные получателям бюджетных средств счета на оплату.

2. Главные распорядители осуществляют проверку представленных сведений и документов.

3. Главные распорядители формируют реестры по перечислению бюджетных средств при погашении задолженности, и передают реестры и копии платежных

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

документов на перечисление средств организациям поставщикам, перед которыми имеется кредиторская задолженность, в соответствующие департаменты Министерства финансов.

4. На основании полученных документов вносятся изменения в бюджетную роспись.

5. Министерство финансов перечисляет средства федерального бюджета на лицевые счета главных распорядителей, открытые в управлении федерального казначейства по г. Москве. Федеральное казначейство перечисляет средства с лицевых счетов главных распорядителей бюджета на счета организаций поставщиков на основании предоставленных главными распорядителями платежных документов и реестра.

6. Ответственность за достоверность и полноту сведений о кредиторской задолженности несут главные распорядители бюджетных средств.

Таким образом, бюджетополучатели делают общую сводную информацию по всей кредиторской задолженности, которая имеется у всех учреждений, подведомственных каждому федеральному ведомству, информацию об участниках операций целевого финансирования в плане недоимки по платежам в федеральный бюджет. При этом бюджетополучатели несут полную ответственность за достоверность информации, которая представляется в Министерство по налогам и сборам РФ для выверки недоимки по платежам в бюджет. Затем пакет материалов о подтвержденной недоимке передается в Министерство финансов РФ, которое проверяет кредиторскую задолженность на предмет соответствия бюджетным назначениям, и осуществляет финансирование этой операции из бюджета. Реестры, переданные в Министерство финансов в соответствии со всеми установленными сроками, проходят в полном объеме обработку и соответствующее финансирование по ним. Исключение при этом составляют те из них, по которым не подтверждалась кредиторская задолженность, то есть по которым не было подтверждения долга федерального бюджета соответствующим бюджетополучателям, либо не было представлено соответствующим образом подготовленных документов (до тех пор, пока все финансовые отчеты бюджетополучателей не будут оформлены надлежащим образом).

В такой схеме действий при погашении кредиторской задолженности обращают на себя внимание несколько моментов. Во-первых, инициатива по погашению кредиторской задолженности исходит от распорядителей и получателей бюджетных средств. Во-вторых, проверка задолженности осуществляется более одного раза. В-третьих, процедура погашения задолженности требует большого бумажного документооборота.

На наш взгляд, процедура погашения кредиторской задолженности бюджетных организаций была более простой и менее трудоемкой, если бы федеральное казначейство вело учет всех контрактов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, с информацией о поставках работ (услуг), сроках и фактическом осуществлении платежей. Очевидно, создание такой системы учета технически очень сложно, но результат оправдал бы затраты на ее создание.

- Введение механизма списания средств со счетов бюджетополучателей по решениям суда.

В 1999 и 2000 годах Министерство финансов столкнулось с резким ростом числа судебных исков к федеральному бюджету. Для того, чтобы упорядочить взыскание средств со счетов бюджетополучателей по судебным исполнительным листам было



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

принято Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил взыскания на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета» от 22 февраля 2001 г. № 143, и Приказ Минфина № 36н от 15 мая 2001 года.

Согласно этим документам, должник (получатель средств федерального бюджета) должен в течение двух рабочих дней после получения уведомления о поступлении исполнительного листа должен оплатить требования по исполнительному листу или представить документы, подтверждающие отмену или приостановление решения суда, на основании которого был выдан исполнительный лист. В противном случае орган федерального казначейства приостанавливает расходование средств с лицевого счета должника. Оплата исполнительного листа осуществляется должником за счет выделенного финансирования на текущий период.

Кроме того, эти документы ввели механизм реализации субсидиарной ответственности главных распорядителей бюджетных средств по обязательствам бюджетополучателей, находящихся в его ведении. Если средств на лицевом счете бюджетополучателя недостаточно для оплаты исполнительного листа, то исполнительный лист предъявляется для исполнения требования главному распорядителю бюджетных средств (с учетом суммы, ранее взысканной с должника).

В 2001 году в Министерство финансов поступило 13,3 тыс. исполнительных листов на сумму 44,2 млрд. рублей. Министерство финансов рассмотрело 9 тысяч документов, из которых 5 тыс. были по тем или иным причинам были возвращены взыскателям и 4 тыс. документов переданы министерствам и ведомствам, которыми было исполнено 1,5 тысячи. При этом ни один исполнительный лист не был исполнен главным распорядителем в установленный Приказом Минфина срок. Тем не менее, введение правил взыскания на основании исполнительных листов средств по обязательствам получателей средств федерального бюджета. Главные распорядители не только поняли, но реально почувствовали ту угрозу, которая порождается в результате бесконтрольности и безответственности при принятии обязательств учреждениями, находящимися в их ведении¹⁸.

Заключение

Устойчивый характер бюджетной задолженности в РФ свидетельствует о том, что она порождается особенностями российской бюджетной системы. Возникновение кредиторской задолженности стало результатом системного бюджетного кризиса, возникшего в результате несоответствия объема обязательств государства, закрепленных в законодательстве, реальным доходам бюджетов всех уровней.

Причин неисполнения законов о бюджете по расходам было несколько, и в разные периоды разные из них оказывались преобладающими. Можно назвать такие факторы как:

- снижение доходов бюджета в результате спада производства, а также в результате перехода от старого способа сбора доходов, применявшегося в рамках административно командной системы (когда в доход государства просто изымалась прибыль предприятий) к налоговой системе сбора доходов;

18 Из выступления заместителя министра финансов Российской Федерации Т.Г. Нестеренко на Расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации 20 февраля 2002. Выступление опубликовано на официальном сайте Минфина (http://www.minfin.ru/off_inf/kol_200202.htm)



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

- несвоевременная и неполная корректировка расходных обязательств (при сокращении доходной базы в начале девяностых годов государственные расходы не были своевременно сокращены по политическим причинам; Программа экономии государственных расходов была принята только в 1998 году после финансового кризиса);
- сильное лоббистское давление в сторону увеличения отдельных статей государственных расходов, принятие нереалистичных законов о бюджете с 1992 по 1998 гг. (за исключением 1995 года);
- низкая собираемость налогов в денежной форме (до 1999 г.), наличие значительной задолженности налогоплательщиков перед федеральным и территориальными бюджетами и внебюджетными фондами;
- недостаточный контроль над расходованием бюджетных средств.

Если говорить о кредиторской задолженности распорядителей и получателей средств федерального бюджета, то основными причинами ее возникновения являются недофинансирование из бюджета и нарушения бюджетного законодательства со стороны самих бюджетополучателей, в частности, превышение расходных полномочий и нецелевое использование бюджетных средств.

В течение всего анализируемого в главе 1 периода формировалась кредиторская задолженность различных видов (подробно виды кредиторской задолженности описаны в главе 2), несмотря на неоднократно предпринимавшиеся попытки сократить объемы кредиторской задолженности и препятствовать ее образованию. В главе также рассмотрены различные меры, предпринимавшиеся Правительством с целью сокращения объемов кредиторской задолженности в анализируемом периоде.

Так, на 1994 год приходится первая попытка создания инструмента для решения проблемы задолженности федерального бюджета РФ – введение Казначейских налоговых освобождений (КНО). По существу, КНО представляли собой один из механизмов зачета задолженности федерального бюджета по расходам против задолженности и текущих платежей по налогам в бюджет. Однако введение КНО не дало положительных результатов: возможность зачета КНО в счет текущих налоговых платежей создавала для предприятий стимулы не платить налоги в денежной форме, особенно с учетом возможностей инвестирования средств на рынке внутреннего долга. Различные неденежные схемы расчетов с бюджетом, в частности, связанные с бартерным погашением обязательств перед бюджетом, а также использованием налоговых освобождений и векселей до 1997 года, при общей неразвитости бюджетного законодательства, способствовали еще большему сокращению реальных бюджетных доходов. Кроме того, бартер, получивший поддержку со стороны бюджетов всех уровней, превратился в середине девяностых лет в своего рода «институциональную ловушку», в которую постепенно вовлекались даже платежеспособные предприятия, вынужденные рассчитываться со своими контрагентами по бартеру (так как их контрагенты зачастую не могли предложить другую форму расчетов), и заинтересованные в расчете с бюджетом тем же способом, так как законодательство на тот момент времени допускало подобную форму расчетов с бюджетом.

В связи с этим в начале 1996 г. произошло серьезное ослабление бюджетной политики. Резкое ухудшение собираемости налогов в денежной форме в 1996 году привело к накоплению задолженности по выплатам населению в денежной форме из бюджетов всех уровней.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Начиная с 1997-1998 гг. Правительством предпринят ряд мер, направленных на исправление сложившейся ситуации.

В частности, в 1997 году была предпринята попытка сократить объемы бюджетной задолженности за счет проведения обратных денежных зачетов. В результате проведенных мероприятий уровень кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета сократился к концу 1997 г. на 40,5 млрд. руб.

В 1998 г. разработан и принят проект Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также первая часть Налогового кодекса Российской Федерации, в рамках которых решена часть проблем, возникавших в связи с наличием правовых пробелов по вопросам расчетов с бюджетом. Также принята Программа экономии государственных расходов. Позже в Бюджетный кодекс были внесены поправки, направленные на ликвидацию правовой коллизии, существовавшей между нормами отраслевых законов, устанавливавших определенные расходные обязательства и законом «о федеральном бюджете», в рамках которого финансирование данных обязательств не предусматривалось. Данные поправки решили только часть существовавших проблем, тогда как основная часть вопросов, связанных с урегулированием кредиторской задолженности по-прежнему остается не решенной.

Принятие и выполнение Программы экономии государственных расходов также привело к определенному прогрессу в решении проблемы кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета. В рамках данной программы была проведена инвентаризация части кредиторской задолженности бюджетных учреждений и частичное погашение обязательств, вытекающих из данной задолженности.

Большая часть мероприятий, предусмотренных Программой, была реализована хотя бы частично. Так, в состав расходов федерального бюджета стали включаться расходы на погашение кредиторской задолженности прошлых лет, была введена Единая Тарифная Сетка для оплаты труда работников бюджетной сферы (ЕТС), был усилен контроль за заключением договоров, определяющих обязательства бюджетных организаций, была проведена ликвидация и консолидация в федеральном бюджете внебюджетных фондов и средств; было проведено сокращение прямой финансовой поддержки сельского хозяйства и транспорта и полный отказ от дотаций химической и нефтехимической промышленности, сельскому хозяйству и другим отраслям; был разработан и закреплен в БК РФ механизм официального приостановления действия нормативно-правовых актов, финансирование которых не предусмотрено законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и т.д.

Также в рамках урегулирования взаимной задолженности бюджета и налогоплательщиков была предпринята частичная налоговая амнистия, направленная на сокращение количества налоговых недоимок, возникших в начале и середине девяностых годов во многом по причине отсутствия детально разработанного налогового и бюджетного законодательства, а также незаконного использования многочисленных налоговых льгот и бездействия органов государственной власти в области налогового администрирования.

В 2000-2002 гг. предпринят ряд мероприятий по законодательному урегулированию вопросов, связанных с кредиторской задолженностью, в частности, начат процесс инвентаризации законов, предполагающих не финансируемые из федерального бюджета расходы, также начала проводиться выверка задолженности и заключение договоров между Министерством финансов и другими ведомствами и исполнителями оборонного заказа об урегулировании задолженности. При этом несмотря на предпринятые усилия по урегулированию кредиторской задолженности



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджетов всех уровней прошлых лет и по недопущению возникновения кредиторской задолженности в будущем, осталось большое количество неурегулированных на законодательном уровне вопросов, связанных, в частности, с порядком признания и погашения различных видов кредиторской задолженности прошлых лет, а также с повышением эффективности управления государственными расходами при планировании расходов будущих периодов. Не закреплены законодательно меры, направленные на недопущение возникновения кредиторской задолженности в будущем, не уточнен состав внутреннего долга федерального (а также регионального и местного) уровня с учетом признания части обязательств, вытекающих из кредиторской задолженности; не решен вопрос о компенсации убытков, понесенных организациями, осуществлявшими поставки (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд в случае несвоевременной оплаты поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) бюджетом и т.д.



Глава 2. Анализ федерального законодательства по теме исследования. Понятие и классификация бюджетной задолженности и бюджетных обязательств как источников возникновения бюджетной задолженности

С целью анализа юридической природы кредиторской задолженности, в работе проведено исследование федерального законодательства, связанного с вопросами возникновения кредиторской задолженности. В связи с тем, что законодательство, напрямую регулирующее вопросы, связанные с кредиторской задолженностью отсутствует (в бюджетном законодательстве нет даже определения «кредиторской задолженности») в настоящей главе проанализированы нормы права, имеющие определенное отношение к теме исследования.

Так, в настоящей главе детально рассмотрен процесс исполнения бюджета по расходам с целью выявления момента возникновения бюджетных обязательств и недостатков бюджетного процесса, способствующих возникновению кредиторской задолженности. Также проанализировано определение «бюджетного обязательства», данное в Бюджетном кодексе РФ и тот смысл, который вкладывается в него, с учетом содержания некоторых других норм бюджетного законодательства.

В связи с тем, что обязательства, формирующие кредиторскую задолженность имеют различную юридическую природу, и при этом их особенности не формализованы в законодательстве четко, в работе приводятся несколько оснований для классификации обязательств по их видам.

Одним из наиболее значимых оснований для классификации обязательств, входящих в состав кредиторской задолженности, является классификация обязательств бюджетной системы по основаниям их возникновения, также приводится общая классификация бюджетной задолженности, разработанная Всемирным банком. Кроме того, в настоящей главе обязательства классифицируются по степени ответственности государства по обязательствам различных видов, а также по степени их исполнения.

В настоящей главе проанализированы особенности обязательств, носящих публично-правовой характер, приведен ряд предложений по инвентаризации и сокращению количества федеральных законов, на основе которых возникают нефинансируемые/финансируемые частично обязательства, относящиеся к данной группе. Также в настоящей Главе описан механизм компенсации части федеральных мандатов, применяемый на сегодняшний день, и порядок приостановления действия норм права, в случаях, когда финансирование их исполнения не предусмотрено законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Помимо анализа обязательств, имеющих публично-правовую природу, в настоящей главе приведен детальный анализ обязательств, носящих гражданско-правовой характер. В частности, приведена общая характеристика обязательств, относящихся к данной группе, рассмотрен порядок учета обязательств получателей бюджетных средств и приведен ряд предложений по предотвращению наступления субсидиарной ответственности бюджета по обязательствам, вытекающим из несанкционированной задолженности бюджетных учреждений.

В выводах к главе приведен ряд предложений по внесению изменений и дополнений в федеральное законодательство, направленных на ликвидацию правовых пробелов и противоречий, способствующих возникновению кредиторской задолженности различных видов, также приведен перечень предлагаемых мер,

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

направленных на сокращение задолженности, вытекающей из обязательств публично-правового характера. Кроме того, в выводах к главе приведены предложения по изменению статуса бюджетных учреждений. Эти изменения направлены на ликвидацию возможности необоснованного привлечения бюджета к субсидиарной ответственности по обязательствам, вытекающим из несанкционированной задолженности бюджетных организаций.

2.1. Определение бюджетной задолженности, бюджетных обязательств и расходных обязательств как источников возникновения бюджетной задолженности

Под бюджетной задолженностью принято понимать разницу между обязательствами определенного уровня бюджетной системы и их фактическим финансированием. Определить объем фактического финансирования несложно – это величина средств, списанная со счета субъекта возможной задолженности, т.е. единого счета казначейства или лицевого счета бюджетного учреждения. А вот с определением бюджетного обязательства, причем не только величины, но и самого понятия, возникают трудности, которые автоматически порождают проблемы с определением бюджетной задолженности.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджетное обязательство как признанную органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающую в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью (статья 222). Если принять такое определение бюджетных обязательств, то бюджетная задолженность будет представлять собой недофинансированные расходы, предусмотренные соответствующими законами о бюджете и бюджетной росписью. Исходя из этого определения, возникает бюджетное обязательство уже на этапе исполнения бюджета (в результате составления бюджетной росписи) и существует в пределах финансового года.

Данное определение отличается рядом недостатков. Во-первых, статья 222 БК РФ устанавливает зависимость объема бюджетных обязательств только от показателей, заложенных в законе о бюджете и в бюджетной росписи. Однако из ряда других статей БК РФ (например, из ст. 225 БК РФ, согласно которой получатели бюджетных средств могут принимать на себя денежные обязательства только в пределах лимитов бюджетных обязательств) следует, что объем бюджетных обязательств также зависит от лимитов бюджетных обязательств, которые по ряду установленных Кодексом оснований могут отклоняться в меньшую сторону от показателей, зафиксированных в законе о бюджете и бюджетной росписи. Несогласованность этих норм Бюджетного кодекса создает проблемы с определением бюджетной задолженности: следует ли считать таковой отрицательную разницу между параметрами закона о бюджете, бюджетной росписи и фактическим финансированием, в случае если объем фактического финансирования совпадает с лимитами бюджетных обязательств? Подробнее данная проблема рассмотрена ниже в разделе, посвященном процессу исполнения бюджета по расходам.

Другим недостатком существующего определения бюджетного обязательства является то, что оно признает бюджетными только те обязательства государства, которые предусмотрены законом о бюджете или сводной бюджетной росписью, игнорируя обязательства государства (муниципальных образований), предусмотренные



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

другими законами или нормативными актами или принятые государством по договору, которые по логике вещей также должны исполняться за счет бюджетных средств.

В то же время, в некоторых других статьях Бюджетного кодекса термин «бюджетное обязательство» используется в существенно более широком значении, не совпадающем с определением, данным в статье 222. Так, пункт 5 статьи 83 Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 05.08.2000 N 116-ФЗ устанавливает, что «в случае, если законодательные или иные правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом (решением) о бюджете, применяется закон (решение) о бюджете». Здесь под бюджетными обязательствами понимаются уже не только обязательства, вытекающие из закона о бюджете, но и из других актов законодательства. Однако признав возможность возникновения обязательств бюджетной системы из законодательных актов иных, нежели собственно закон о бюджете, пункт 5 статьи 83 БК одновременно лишает такие обязательства юридической силы. Такой подход представляется весьма спорным, так как отрицает необходимость соблюдения законов и учета ранее принятых на себя государством обязательств в процессе принятия бюджета и фактически предполагает установление абсолютного иммунитета бюджета против любых кредиторских требований. В следующих разделах настоящей главы мы вернемся к анализу вопроса об основаниях и пределах ответственности государства по различным видам обязательств, здесь же отметим лишь необходимость наряду с понятием бюджетного обязательства ввести в бюджетное законодательство термин для обозначения других обязательств государства, подлежащих исполнению за счет средств бюджета.

Для отграничения обязательств государства и муниципальных образований, вытекающих из нормативных актов (за исключением законов о бюджете) и договоров, от бюджетных обязательств (существующих в качестве утвержденных бюджетных ассигнований на текущий бюджетный период) мы предлагаем пользоваться термином «расходные обязательства». На основе вышеизложенного, можно сформулировать следующее определение расходных обязательств.

Расходные обязательства – установленные федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, правовым актом представительного органа местного самоуправления, а также договором или соглашением (в том числе международным) функции и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, требующие осуществления бюджетных расходов.

Таким образом, соотношение понятий бюджетное и расходное обязательство можно представить следующим образом. Большинство бюджетных обязательств вытекает из расходных обязательств, то есть является результатом реализации расходных обязательств в рамках бюджетного процесса текущего года. Примером таких бюджетных обязательств являются обязательства по содержанию существующих штатов органов государственной власти и бюджетных учреждений, обязательства по обслуживанию и погашению долга, обязательства по финансированию ранее принятых законов. Однако бюджетное обязательство может возникнуть и при отсутствии расходного обязательства: таковы, например, обязательства по финансированию новых целевых или инвестиционных программ, предоставлению бюджетных кредитов и т.д., вытекающие исключительно из факта выделения в текущем году бюджетных ассигнований на соответствующие цели.

Идеальное соотношение расходных и бюджетных обязательств состоит в том, чтобы все расходные обязательства получали свое выражение в виде бюджетных



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

обязательств. Сказанное не означает, что государство не вправе отменить ранее изданный закон, предусматривающий расходное обязательство, однако, если такой закон сохраняет силу, расходы на его финансирование должны включаться в бюджетные ассигнования. На практике это правило не соблюдается: многие расходные обязательства формально сохраняют силу, а фактически не финансируются (то есть не получают свое выражение в виде бюджетных обязательств), что является одной из причин возникновения бюджетной задолженности.

Таким образом, бюджетную задолженность можно рассматривать в узком смысле, как задолженность, вытекающую из неисполнения бюджетных обязательств, и в широком смысле, как задолженность, вытекающую из неисполнения расходных обязательств данного уровня бюджетной системы.

2.2. Классификация бюджетной задолженности

Всемирный банк реконструкции и развития использует достаточно широкую классификацию бюджетных обязательств¹⁹. Эта классификация бюджетных обязательств была разработана для того, чтобы наиболее полно отразить различные типы бюджетных рисков.

Таблица 9

Классификация обязательств бюджетной системы, используемая Всемирным банком

Обязательства	Безусловные обязательства при любых обстоятельствах	Условные обязательства при определенных событиях
Явные <i>Обязательства правительства, предусмотренные законами или контрактами</i>	<input type="checkbox"/> Иностранное и внутреннее суверенные заимствования (займы и ценные бумаги выпущенные центральным правительством) <input type="checkbox"/> Расходы в соответствии с законами о бюджете <input type="checkbox"/> Расходы бюджетов, обязательные в долгосрочной перспективе (заработная плата и пенсии государственных служащих)	<input type="checkbox"/> Государственные гарантии по несuverенным займам и обязательствам субнациональных правительств и государственных и частных предприятий (банков развития) <input type="checkbox"/> Зонтичные государственные гарантии для различных типов кредитов (ипотечные займы, студенческие займы, сельскохозяйственные займы, кредиты малому бизнесу) <input type="checkbox"/> Торговые гарантии и гарантии по обменному курсу, предоставленные государством <input type="checkbox"/> Гарантии по заимствованиям иностранного суверенного государства <input type="checkbox"/> Государственные гарантии по частным инвестициям <input type="checkbox"/> Государственные страховые схемы (страхование депозитов, минимальная доходность частных пенсионных фондов, страхование урожая, страхование продовольствия, страхование военного риска)

19 Н. Polachkova. Government Contingent Liabilities: a Hidden Risk to Fiscal Stability, the World Bank, 2000.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

<p>Скрытые</p> <p><i>Моральные обязательства правительства, которые в основном отражают общественные ожидания и давление со стороны лоббистских групп</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Будущие периодические издержки по государственным инвестиционным проектам <input type="checkbox"/> Будущие выплаты по государственному пенсионному страхованию (а не пенсии госслужащим), если эти обязательства не определены законом <input type="checkbox"/> Схемы социального страхования (если не определены законом) <input type="checkbox"/> Будущее финансирование системы здравоохранения (если не определены законом) 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Финансовая помощь в случае дефолта субнационального правительства или общественной или частной организации по негарантированному долгу или другим обязательствам <input type="checkbox"/> Сокращение обязательств предприятий в рамках подготовки к приватизации <input type="checkbox"/> Банкротство банков (поддержка сверх государственной страховки) <input type="checkbox"/> Убытки по инвестициям негарантированных пенсионных или социальных фондов (социальная защита мелких инвесторов) <input type="checkbox"/> Невыполнение обязательств Центрального банка (контракты в иностранной валюте, защита национальной валюты, стабильность платежного баланса) <input type="checkbox"/> Финансовая помощь предприятиям и банкам в случае изменения направления капитальных потоков <input type="checkbox"/> Ликвидация последствий экологических катастроф и стихийных бедствий, финансирование военных операций
---	---	---

Источник: Н. Polachkova. Government Contingent Liabilities: a Hidden Risk to Fiscal Stability, the World Bank, 2000.

При этом Всемирный банк акцентирует внимание на условных и скрытых обязательствах бюджетной системы, поскольку эти категории обязательств связаны с наибольшим риском и хуже всего учитываются в практике управления государственными финансами переходных и развивающихся экономик.

Поскольку данная классификация рассчитана на применение в различных странах, она носит наиболее общий характер и не учитывает особенностей состава бюджетных обязательств, а также особенностей правового регулирования по данному вопросу, существующего в отдельных государствах, в том числе в Российской Федерации. Поэтому эта классификация не может непосредственно применяться при анализе обязательств российской бюджетной системы. Тем не менее, основные критерии классификации бюджетных обязательств являются универсальными. Ниже будут представлены варианты классификации обязательств российской бюджетной системы по различным основаниям.

2.2.1. Классификация обязательств бюджетной системы по основаниям их возникновения.

Основным критерием классификации обязательств бюджетной системы являются основания их возникновения. В работе «Неплатежи в российской экономике и



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

регионах»²⁰, приводится следующая классификация расходных обязательств государства/местного самоуправления:

а) Публично-правовые обязательства

К этому виду относится большинство расходных обязательств государства, закрепленных отраслевым законодательством. Наибольший массив таких обязательств предопределен нормами социального законодательства (детские пособия, льготы для ветеранов и инвалидов и пр.) К этой же категории относятся обязательства, вытекающие из норм ФЗ: «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации», «О порядке перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации», ст.15 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (о выделении не менее четырех процентов расходной части федерального бюджета на финансирование научных исследований») и пр.

Особенностью публично-правовых обязательств следует считать то, что они вытекают из одностороннего волевого акта государства по безвозмездному и (или) безвозвратному расходованию бюджетных средств для достижения определенных социальных целей. Односторонний характер этих обязательств означает, что потенциальный бюджетополучатель не вправе требовать от государства осуществления соответствующих расходов, если они не предусмотрены законодательством. В то же время, принимая законы, предполагающие бюджетное финансирование, федеральный парламент в известной степени ограничивает свою свободу в процессе утверждения бюджета. Однако это ограничение достаточно условно, так как любой федеральный закон, не обеспеченный финансированием, во всякое время может быть приостановлен или отменен принявшим его парламентом.

Кроме того, даже если не обеспеченный финансированием закон не отменен и не приостановлен, по действующему бюджетному законодательству неисполненные публично-правовые обязательства задолженности автоматически не порождают. Чтобы неисполненные публично-правовые обязательства превратились в бюджетную задолженность, необходимо либо их признание в качестве кредиторской задолженности бюджета со стороны соответствующего представительного органа, либо судебное решение об их принудительном исполнении. Например, Законом Вологодской области «О государственном долге Вологодской области» от 30 марта 1998 года N 258-ОЗ (впоследствии отмененным в связи с внесением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, ограничивших перечень обязательств, которые могут входить в состав государственного долга субъекта Российской Федерации) в состав государственного долга Вологодской области были включены, в частности, «обязательства прошлых лет по выплате заработной платы с начислениями работникам учреждений, финансируемых из областного бюджета, и пособий гражданам, имеющим детей», а также «обязательства прошлых лет по защищенным статьям областного бюджета, установленным законами области об областном бюджете». Судебное признание публично-правовых обязательств может иметь место при обращении лица, которому тем или иным законом предоставлено право на получение бюджетных средств, за судебной защитой. В то же время, по целому ряду причин, о которых пойдет речь ниже, в настоящее время не сложилось определенной судебной практики по искам о взыскании бюджетных средств, и отнюдь не все иски о

²⁰ «Неплатежи в российской экономике и регионах», А. Золотарева, Л.Ледерман, О.Луговой, Р.Энтов, Москва 2001г.



принудительном взыскании задолженности по публично-правовым обязательствам удовлетворяются.

б) Гражданско-правовые обязательства государства

Гражданский Кодекс РФ определяет понятие обязательства следующим образом: «В силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности»²¹. В силу особенностей статуса публично-правовых образований, они могут выступать субъектами только отдельных видов гражданских обязательств, причем исключительно денежного характера.

Обязательства, вытекающие из гражданско-правовых отношений, одной из сторон в которых выступает государство/муниципальное образование, по которым контрагентами произведено исполнение, следует так же, как и обязательства, вытекающие из законов, отнести к расходным обязательствам государства, так как Гражданский кодекс закрепляет принципы недопустимости одностороннего отказа от исполнения обязательства и обеспечения восстановления нарушенных прав.

К данной категории обязательств, в первую очередь, следует отнести долговые обязательства, входящие в состав государственного (муниципального) долга. В соответствии со статьями 98-100 Бюджетного кодекса такие долговые обязательства вытекают из:

кредитных соглашений и договоров;
займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг;
договоров и соглашений о получении бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
договоров о предоставлении государственных гарантий;
соглашений и договоров о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет.

В то же время, помимо указанных видов долговых обязательств у субъектов публичного права существует просроченная и зачастую переходящая из года в год кредиторская задолженность по другим гражданско-правовым договорам, в том числе:

- Договорам поставки товаров, работ и услуг для государственных нужд;
- Трудовым договорам об оплате труда государственных служащих и работников бюджетных учреждений;
- Внедоговорным обязательствам, вытекающим из причинения вреда юридическим и физическим лицам в результате незаконных действий и решений государственных органов.

подавляющее большинство гражданских обязательств являются взаимными и возмездными, а, следовательно, бюджетные расходы по таким обязательствам имеют характер не безвозмездных перечислений, а компенсации за предоставленные товары, работы, услуги. Таким образом, невыполнение соответствующих обязательств создает прямые убытки для контрагентов бюджета. Однако из всех видов кредиторских требований на сегодняшний день безусловно признаются лишь требования держателей государственных ценных бумаг, поручительств и кредиторов государства по договору займа. Признание этих требований означает, во-первых, их учет в составе долга, а

21 Гражданский Кодекс РФ, Статья 307



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

также необходимость включения в бюджеты следующих лет ассигнований на их обслуживание и погашение, которое должно осуществляться во внесудебном порядке (хотя на практике это правило может и не соблюдаться). Кредиторы по другим гражданско-правовым и трудовым договорам (так же, как и кредиторы по публично-правовым обязательствам) могут рассчитывать на погашение своих требований либо в случае добровольного включения расходов на погашение соответствующей задолженности в бюджеты следующих лет, либо в случае вынесения судебного решения о принудительном взыскании задолженности со счетов бюджета. Непризнание бюджетным правом кредиторской задолженности по видам гражданско-правовых обязательств, не входящим в состав государственного (муниципального долга) имеет несколько неблагоприятных последствий. Во-первых, оно представляет собой дискриминацию одних кредиторов перед другими. Между тем, с правовой и экономической точки зрения долг по кредитному договору ничем не отличается от долга, например, по договору поставки товаров для государственных нужд. Во-вторых, невключение задолженности по обязательствам, возникающим из договоров поставки товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, из трудовых договоров и из причинения вреда, в состав долга, в частности, позволяет региональным (местным) властям финансировать дефицит бюджета не за счет привлечения заимствований, а за счет просроченной задолженности (неплатежей за поставленные в пользу государства товары, работы и услуги). Возможность такого скрытого финансирования дефицита ослабляет строгость установленных Бюджетным кодексом ограничений на заимствования и размер государственного долга.

В то же время, для включения задолженности по обязательствам, возникающим из договоров поставки товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, из трудовых договоров и из причинения вреда, в состав регионального (муниципального) долга в настоящее время существуют объективные препятствия.

Основное из них состоит в широте круга лиц, действия которых могут непосредственно порождать финансовые обязательства государства при отсутствии законодательной регламентации условий наступления ответственности государства по таким обязательствам. Когда Правительство или Министерство финансов заключает кредитный договор от имени государства, заемные средства поступают непосредственно на счета бюджета, а, следовательно, возникновение у государства обязательств по возврату этих средств совершенно закономерно. Однако то же Министерство финансов одновременно является и юридическим лицом и в качестве такового вправе приобретать права и обязанности от своего имени, причем законодательство не устанавливает критериев разграничения действий государственных органов, осуществляемых в качестве законных представителей государства (а значит, порождающих обязательства непосредственно у государства) и субъектов гражданского права.

Любой из перечисленных видов расходных обязательств (гражданско-правового или публично-правового характера) может трансформироваться в кредиторскую задолженность бюджета двояким образом:

1) Если ассигнования на реализацию ранее принятого расходного обязательства не были утверждены в составе расходов бюджета, то есть не стали бюджетными обязательствами.

Как указывалось выше, такая ситуация может возникнуть при удовлетворении судом кредиторских требований публично-правового характера, основанных на нормах не обеспеченных финансированием законов. Применительно к гражданско-правовым бюджетным обязательствам такая ситуация может возникнуть при невключении в



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджет следующего года ассигнований по долгосрочным договорам, реализация которых началась в предыдущем бюджетном году, если суд признает требования кредиторов правомерными.

2) Если ассигнования на реализацию ранее принятого обязательства были утверждены в составе расходов бюджета (то есть приобрели статус бюджетных обязательств), но не были исполнены в процессе исполнения бюджета.

Данный случай отличается от первого лишь моментом отказа государства от выполнения принятых на себя обязательств. Если в первом случае такой отказ происходит в процессе утверждения бюджета, то во втором – в процессе его исполнения.

2.2.2. Классификация по степени ответственности государства по обязательству.

Обязательства бюджетной системы можно также классифицировать по степени ответственности государства/муниципального образования по данным обязательствам, выделяя:

а) обязательства, по которым государство/муниципальное образование несет основную ответственность (публично-правовые обязательства и обязательства, вытекающие из гражданско-правовых отношений, одной из сторон в которых выступают органы государственной власти (органы местного самоуправления), действующие от имени государства (муниципального образования);

б) обязательства, по которым государство/муниципальное образование несет субсидиарную ответственность. К этой категории могут быть отнесены обязательства бюджетных учреждений, в том числе органов государственной власти (местного самоуправления), действующих от собственного имени. Обязательства подобного рода подлежат удовлетворению в первую очередь за счет денежных средств самого бюджетного учреждения и только в случае их недостаточности в порядке субсидиарной ответственности – за счет бюджета, из которого финансируется данное учреждение (ст.120 ГК).

Однозначно определить степень ответственности государства можно только по публично-правовым обязательствам, так как при установлении расходных обязательств их финансирование обычно возлагается на бюджет того или иного уровня. Таким образом, по публично-правовым обязательствам государство (муниципальное образование) несет основную ответственность.

Применительно к обязательствам гражданско-правового характера законодательство в большинстве случаев не содержит четкой информации о том, какую именно ответственность (основную или субсидиарную) несет по ним государство.

Прямая ответственность государства (муниципального образования) установлена, во-первых, по обязательствам, входящим в состав государственного/муниципального долга. Например, согласно ст.89 БК государственные заимствования Российской Федерации - займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства **Российской Федерации** как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками. Соответственно, иск предъявляется непосредственно к Российской Федерации и подлежит удовлетворению



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

за счет казны, то есть денежных средств и иного имущества, за исключением имущества, закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями.

Аналогичным образом согласно ст.1069 Гражданского кодекса вред, причиненный физическому или юридическому лицу незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. Хотя публично-правовые образования прямо не названы в указанной статье субъектами ответственности, этот вывод следует из того, что вред подлежит возмещению не за счет причинивших его государственных органов или должностных лиц, а за счет казны Российской Федерации. Рассматриваемая статья ГК сконструирована по аналогии с общими принципами возмещения вреда, причиненного работниками юридического лица при исполнении своих должностных обязанностей. В таких случаях ответственность перед потерпевшим несет само юридическое лицо, которое впоследствии вправе при наличии к тому оснований предъявить регрессное требование своему работнику. Подобная конструкция, безусловно, служит защите потерпевшего, так как у непосредственного причинителя вреда может быть недостаточно средств для возмещения ущерба. Вид ответственности государства по другим видам гражданско-правовых договоров, заключаемых органами государственной власти и другими бюджетными учреждениями, определить сложнее.

В частности, имеются сложности с определением ответчика по договорам о поставке товаров, работ и услуг для государственных нужд. Согласно ст. 71 БК РФ все закупки товаров, работ и услуг бюджетными учреждениями на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов. При этом под государственным или муниципальным контрактом понимается «договор, заключенный органом государственной власти или органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией **от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования** с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета» (ст.72 БК). Это означает, что бюджетные учреждения – государственные заказчики участвуют в договоре о поставках продукции для государственных (муниципальных) нужд в качестве представителей государства, заключая договор от имени, в интересах и за счет представляемой стороны (Российской Федерации/субъекта РФ или муниципалитета). Отсюда можно сделать вывод, что по обязательствам, вытекающим из договоров о поставках товаров (выполнении работ, оказании услуг) для государственных нужд, заключенных государственным заказчиком (то есть бюджетным учреждением), ответственность государства (муниципального образования) является не субсидиарной, а прямой.

Несмотря на это на деле (как будет показано в обзоре судебной практики по делам данной категории) в качестве ответчиков по требованиям кредиторов, вытекающим из поставок товаров, работ или услуг для государственных нужд, привлекаются именно бюджетные учреждения, а главные по отношению к ним распорядители бюджетных средств привлекаются лишь в порядке субсидиарной ответственности. Соответственно при удовлетворении требований кредитора списание средств осуществляется со счетов самого бюджетного учреждения и лишь при недостаточности этих средств - со счетов бюджета. Таким образом, в данной ситуации бюджетные учреждения фактически отвечают по обязательствам государства. Но



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

возможна и обратная ситуация, когда государство отвечает по обязательствам бюджетных учреждений.

Согласно действующему законодательству бюджетное учреждение может иметь два источника доходов – бюджетные доходы и внебюджетные доходы, учитываемые на отдельном лицевом счете в органах казначейства. Внебюджетные доходы бюджетное учреждение получает от предпринимательской деятельности, в тех случаях, когда ее осуществление не запрещено бюджетному учреждению законом или учредительными документами. В связи с этим у бюджетного учреждения может возникать две различные группы обязательств: вытекающие из основной деятельности бюджетного учреждения и вытекающие из его предпринимательской деятельности.

В существующей редакции Гражданского и Бюджетного кодексов отсутствует разграничение ответственности бюджетных учреждений по обязательствам, вытекающим из их основной деятельности, и по обязательствам, вытекающим из предпринимательской деятельности. Отсюда можно сделать вывод, что при удовлетворении судом иска контрагента бюджетного учреждения, денежные средства могут быть взысканы как с внебюджетного счета учреждения, так и за счет бюджетных средств, имеющих, в соответствии с требованиями БК РФ целевой характер.

Данная ситуация является недопустимой, поскольку обращение взыскания на бюджетные средства бюджетного учреждения с целью финансирования его внебюджетных обязательств фактически предполагает нецелевое использование бюджетных ассигнований и, соответственно, нефинансирование целевой деятельности бюджетного учреждения в полном объеме. Более подробный анализ этой проблемы и предложения по ее решению будут рассмотрены в разделе, посвященном анализу кредиторской задолженности бюджетных учреждений.

Все обязательства бюджетных учреждений можно разделить на три условных категории:

- санкционированные (это обязательства, принятые в рамках лимитов бюджетных обязательств);
- условно санкционированные (это обязательства, принятые в рамках лимитов бюджетных обязательств, но впоследствии утратившие статус санкционированных в силу сокращения лимитов бюджетных обязательств в процессе исполнения бюджета);
- несанкционированные (то есть обязательства, принятые с заведомым превышением лимитов бюджетных обязательств, или вообще вне сферы действия таких лимитов - то есть предполагавшиеся к финансированию из внебюджетных источников).

Частным случаем несанкционированных обязательств являются обязательства так называемых «неотключаемых» потребителей. В российской бюджетной системе существуют организации и учреждения, которые нельзя «отключать» от потребления каких-либо услуг независимо от оплаты этих услуг. Это, как правило, относится к воинским подразделениям, больницам, и касается потребления электроэнергии, тепла и т.д. С этой проблемой особенно трудно бороться, т.к. в отсутствие у поставщика права прекратить поставки в случае их неоплаты кредиторская задолженность может наращиваться практически бесконечно.

Следует отметить, что при определении «неотключаемых» учреждений применяется ведомственный подход. То есть, «неотключаемыми» является фактически не учреждение или организация, а ведомство. Например, все, что относится к Министерству обороны – комплекс космической связи, прачечная, сельхозпредприятие – нельзя отключать. Очевидно, что если отключение первого из перечисленных



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

объектов действительно может привести к временной потере боеспособности и возникновению угрозы национальной безопасности, то это совершенно не относится к остальным объектам. Так же очевидно, что необходимо пересмотреть подход к определению «неотключаемости» учреждения и перейти от ведомственного принципа к объектовому.

Вторая проблема, которую уместно здесь упомянуть, имеет более общие основания. И касается всего механизма финансирования и ведомственного финансового планирования. Постатейные распределения расходов делают ведомства, а Министерство финансов дает лишь общие рекомендации. Как правило, главные распорядители бюджетных средств, т.е. ведомства, в первоочередные расходы записывают приоритетные с их точки зрения статьи. Те же расходы, которые не важны с их точки зрения, зачастую не включаются в смету, а средства на их финансирование запрашиваются по мере возникновения необходимости. Фактически, это означает финансовый шантаж Министерства финансов. На наш взгляд, единственным способом решения этой проблемы на современном этапе развития бюджетного законодательства является установление жестких натуральных лимитов потребления и установление санкций за их превышение.

Несанкционированное потребление и неотключаемые обязательства, как уже отмечалось, приводят к возникновению кредиторской задолженности бюджетных организаций, причем непосредственно не связанной с задолженностью самого бюджета.

Ниже (в главе 5) будет представлена количественная оценка кредиторской задолженности бюджетополучателей и бюджетной задолженности.

2.2.3. Классификация обязательств бюджетной системы по степени их исполнения

С этой точки зрения можно выделить несколько групп обязательств бюджетной системы:

а) Расходные обязательства, включенные в бюджет и выполненные в процессе его исполнения. Здесь бюджетной задолженности не возникает.

б) Расходные обязательства, не включенные или не полностью включенные в бюджет и, соответственно, в состав бюджетных обязательств. В этом случае возникает задолженность по расходным обязательствам, которая действующим бюджетным законодательством не признается, но может преобразоваться в кредиторскую задолженность бюджета по решению суда или представительного органа соответствующего уровня.

Так, Законом о федеральном бюджете на 2000 год была отнесена на внутренний долг образовавшаяся в прежние годы (1994-1999) задолженность бюджета перед головными исполнителями и исполнителями оборонного заказа. На практике нередки случаи взыскания с субнациональных бюджетов задолженности перед бюджетополучателями по федеральным мандатам (то есть расходным обязательствам, возложенным на субнациональные бюджеты федеральными законами и подлежащими исполнению за счет собственных доходов субнациональных бюджетов).

в) Расходные обязательства, включенные в бюджет, и, соответственно, в состав бюджетных обязательств, но не исполненные в процессе его исполнения. Это единственный вид задолженности, который можно признать санкционированной, в том смысле, что она признается бюджетным правом.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Такую задолженность, безусловно, порождает неисполнение бюджетных обязательств в результате правонарушений, допущенных органами, исполняющими бюджет.

Вопрос о признании бюджетной задолженности в случае неисполнения расходов по причине законного секвестра или перемещения бюджетных ассигнований более сложен. С одной стороны, сокращение лимитов бюджетных обязательств при недопоступлении доходов и (или) источников финансирования дефицита в пределах 10% годовых назначений санкционировано БК и представляет собой не что иное, как делегирование исполнительной власти права вносить изменения в закон о бюджете. С другой стороны, формально поправки в закон о бюджете и бюджетную роспись не вносятся, а значит, объем подлежащих исполнению бюджетных обязательств остается прежним, и непрофинансированные расходы должны числиться бюджетной задолженностью. Однако статья 238 Бюджетного кодекса не признает возникновения бюджетной задолженности (то есть необходимости компенсации недофинансирования) в случаях, если разница 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, вызвана причинами, изложенными в статьях 229, 230 и 231 Бюджетного Кодекса (эти статьи посвящены соответственно режиму сокращения расходов в пределах 10 процентов и свыше 10 процентов и блокировке бюджетных ассигнований). Поэтому очевидно, следует признать, что отклонение лимитов бюджетных обязательств от параметров закона о бюджете и бюджетной росписи кредиторской задолженности не порождает за исключением случаев, когда такое отклонение производится с нарушением норм БК.

г) Расходные обязательства, включенные в бюджет, но не выполненные при исполнении бюджета по расходам, ввиду отсутствия требований со стороны бюджетополучателей («невостребованные обязательства»). Здесь имеются в виду предусмотренные законами о бюджете расходы, не осуществленные в силу того, что не были предъявлены соответствующие требования. Например, расходы на выплату субсидий гражданам, имеющим детей, или субсидий малоимущим на оплату услуг ЖКХ рассчитываются исходя из общего числа потенциальных реципиентов соответствующих субсидий. В то же время, субсидии выплачиваются по заявительному принципу. До тех пор, пока гражданин, имеющий право на получение субсидии, за ней не обратился, государство не обязано осуществлять выплату. Соответственно, несмотря на то, что бюджетные расходы не профинансированы в полном объеме, бюджетной задолженности не возникает. Это связано также с тем, что большинство «невостребованных обязательств» не переходит на следующий год. Если, например, бюджетополучатель обращается в центр жилищных субсидий по прошествии определенного периода времени с момента возникновения у него прав на получение субсидии, он может претендовать только на получение субсидий в будущем, но не за истекший период.

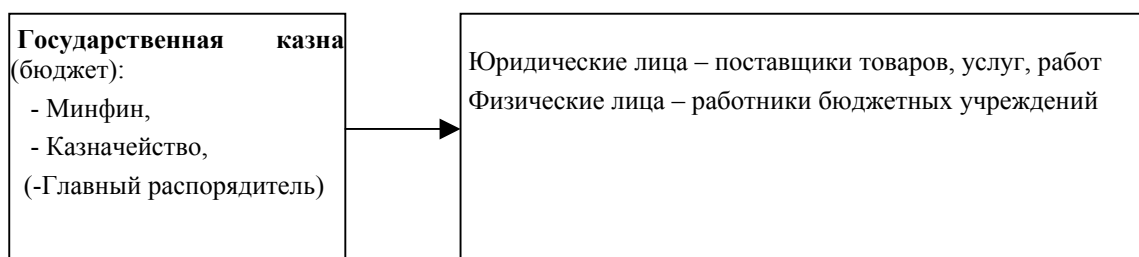
д) Расходные обязательства, учитываемые в качестве задолженности в силу особенностей бюджетного процесса, но в действительности задолженности не образующие - так называемая «техническая задолженность».

Типичным примером такой задолженности является следующий. Учреждение заключает контракт с подрядчиком, например, в начале 2002г. на выполнение строительных работ. Срок исполнения работ – декабрь 2002. Строители выполняют работу в срок и сдают объект 28 декабря. Акт сдачи-приемки работ подписан 28



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

декабря, но финансирование уже не может быть осуществлено раньше начала следующего 2003 года. Следовательно, по результатам 2002 года у учреждения возникает формальная кредиторская задолженность, которая однако носит временный характер и гасится в январе. Таким образом, часть кредиторской задолженности бюджетных учреждений может возникать по техническим причинам и оплачиваться с небольшой задержкой, поэтому не является предметом анализа в данной работе.



В целях выявления механизмов образования и погашения различных видов задолженности, необходимо более подробно рассмотреть структуру и особенности каждого из перечисленных видов обязательств бюджетной системы.

В первую очередь, учитывая отмеченные выше сложности с определением задолженности по бюджетным обязательствам, следует более детально рассмотреть процесс исполнения бюджета по расходам, в рамках которого возникают непосредственно бюджетные обязательства.

В следующих разделах настоящей главы будут рассмотрены такие источники бюджетной задолженности, как публично-правовые обязательства государства (местного самоуправления), гражданско-правовые обязательства, а также обязательства бюджетных учреждений. Рассмотрение данных видов задолженности позволяет обобщить практически все основания возникновения кредиторской задолженности бюджета. В частности, в рамках анализа публично-правовых обязательств рассматривается проблема нефинансируемых федеральных мандатов, то есть федеральных законов, возлагающих определенные расходы на субнациональные бюджеты, а также механизмы компенсации федеральных законов, существующие на сегодняшний день, и основные направления сокращения задолженности по расходным обязательствам, возникающим в связи с существованием федеральных мандатов. Также ниже более детально рассмотрена проблема, связанная с возникновением субсидиарных обязательств бюджета по обязательствам бюджетных учреждений.

2.3. Бюджетные обязательства

Учитывая, что согласно легальному определению бюджетного обязательства оно возникает лишь на основании утвержденного закона о бюджете и сводной бюджетной росписи, задолженность по бюджетному обязательству может возникнуть только на этапе исполнения бюджета. Для анализа возможности возникновения кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам необходимо рассмотреть процедуру исполнения бюджета по расходам.

Эти процедуры описываются и регулируются различными нормативными актами. Основным законодательным актом, регулирующим бюджетный процесс, является Бюджетный кодекс Российской Федерации. Закон о федеральном бюджете на очередной год также регулирует этот процесс. Причем, де-факто закон о бюджете имеет более высокую юридическую силу, чем Бюджетный кодекс, т.к. законом о

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджете отдельные статьи Бюджетного кодекса могут приостанавливаться. Для исполнения закона о бюджете правительство принимает постановление о мерах по реализации закона о бюджете на соответствующий год. Постановление в некоторой степени дублирует и уточняет процедуры исполнения расходов, описанные в Бюджетном кодексе. Кроме того, во исполнение такого постановления принимаются нормативные акты, регулирующие бюджетный процесс, как то: приказы, распоряжения, инструкции и т.д. В первую очередь это приказ Минфина об утверждении порядка исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на очередной год. Эти нормативные акты также вносят уточнения в процедуры расходования средств, вводят порядки исполнения каких-либо процедур, использования выделенных средств и т.д.

Описание бюджетного процесса по расходам, представленное ниже, составлено на основе положений Бюджетного кодекса, Закона о федеральном бюджете на 2002 г. и других нормативных актов.

Для целей данной работы, в частности, для определения субъектного состава бюджетных обязательств, можно выделить следующие основные группы участников процесса исполнения бюджета:

- органы, ответственные за исполнение бюджета; (на федеральном уровне органом, ответственным за исполнение бюджета, является Министерство финансов Российской Федерации, на субфедеральном – финансовые органы соответственно субъектов РФ и муниципальных образований);
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств – отраслевые органы исполнительной власти и другие распорядители бюджетных средств;
- получатели бюджетных средств – бюджетные учреждения и др.

На органы исполнительной власти, ответственные за исполнение бюджета, возлагаются функции организации исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Органы исполнительной власти, ответственные за исполнение бюджета, являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. Главный распорядитель средств федерального бюджета согласно ст. 158 Бюджетного кодекса – это орган государственной власти Российской Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета - орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

На практике действительно подавляющее большинство главных распорядителей бюджетных средств на федеральном уровне являются органами исполнительной власти. Согласно ст. 158 БК РФ главным распорядителем является определенный ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета орган, уполномоченный распределять средства бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Согласно ст. 4 Закона РФ от 15.08.96 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» «перечень главных распорядителей средств федерального бюджета утверждается в структуре ведомственной классификации расходов федерального бюджета федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Для федерального бюджета перечень главных распорядителей содержится в ведомственной классификации расходов федерального бюджета, утвержденной законом РФ от 15.08.96 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации». В то же время, установленный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета перечень не вполне соответствует определению главного распорядителя средств федерального бюджета, которым согласно БК РФ может быть только орган государственной власти. Ведомственной классификацией к главным распорядителям средств федерального бюджета отнесены также некоторые учреждения, например, Государственный Эрмитаж, Российская оборонная спортивно-техническая организация (РОСТО), Российская академия наук (РАН), МГУ им. Ломоносова, Сибирское отделение РАН, Государственный академический Большой театр РФ, Российская академия медицинских наук и др.

Статьей 158 Бюджетного кодекса определяются функции главных распорядителей бюджетных средств, важнейшими из которых для целей данной работы являются следующие:

- определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат.
- утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений.
- составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета.
- имеет право на основании мотивированного представления бюджетного учреждения вносить изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения в части распределения средств между ее статьями с уведомлением органа, исполняющего бюджет, в соответствии с Бюджетным кодексом.
- осуществляет контроль получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг.
- осуществляет контроль за использованием бюджетных средств распорядителями бюджетных средств, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств. Непосредственное проведение контроля за использованием бюджетных средств унитарными предприятиями осуществляется по инициативе главного распорядителя бюджетных средств органами государственного финансового контроля.
- готовит и представляет органу, ответственному за контроль исполнения соответствующего бюджета, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов, а также отчет о выполнении задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг.
- Главный распорядитель средств федерального бюджета выступает в суде от имени казны Российской Федерации:



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

- по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц и органов, по ведомственной принадлежности;
- по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

Распорядитель бюджетных средств - орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств²².

Согласно ст. 159 Бюджетного кодекса распорядитель бюджетных средств выполняет следующие функции:

- составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет.
- определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат.
- утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений.
- осуществляет контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

Получатель бюджетных средств - бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год²³.

Бюджетное учреждение – это организация, созданная органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов²⁴. Бюджетными учреждениями Бюджетным кодексом признаются также организации, наделенные государственным или муниципальным имуществом на праве оперативного управления, не имеющие статуса федерального казенного предприятия.

Бюджетное учреждение, подведомственное федеральным органам исполнительной власти, использует бюджетные средства исключительно через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся Федеральным казначейством Российской Федерации

Если лимиты бюджетных обязательств действуют только в отношении выделенных из бюджета средств, то смета доходов и расходов несет в себе информацию также о средствах полученных из внебюджетных источников. Так, в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве

²² Ст. 159 БК РФ

²³ Ст. 162 БК РФ

²⁴ Ст. 161 БК РФ



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

оперативного управления, и иной деятельности. Федеральное казначейство Российской Федерации либо другой орган, исполняющий бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы. Если при использовании бюджетных средств бюджетное учреждение должно руководствоваться утвержденной сметой доходов и расходов, то при расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников, в соответствии с положениями БК РФ, бюджетное учреждение может самостоятельно определять направления их расходования. В бюджетной практике последних лет эта самостоятельность ограничивается. Так, в соответствии со ст.126 Закона «О федеральном бюджете на 2003 год» расходование бюджетными учреждениями средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности осуществляется “в соответствии со сметами доходов и расходов, утвержденными в порядке, определяемом главными распорядителями средств федерального бюджета, в пределах остатков средств на их лицевых счетах”. Таким образом, средства бюджетных учреждений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, фактически приравнены к целевым бюджетным фондам, имеющим закрепленные источники формирования и направления расходования, средства которых не подлежат перераспределению в процессе составления и утверждения бюджета. Хотя действующее законодательство не позволяет изъять у бюджетного учреждения внебюджетные доходы, главный распорядитель имеет право частично перераспределять бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в течение финансового года²⁵, в том числе, ориентируясь на уровень внебюджетных доходов бюджетных учреждений.

2.3.1. Формирование обязательств бюджета (закон о бюджете, сводная роспись, лимиты бюджетных обязательств)

Основные этапы исполнения бюджетов по расходам

Бюджетным кодексом в Российской Федерации установлено казначейское исполнение бюджетов²⁶. Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования.

Исполнение бюджета по расходам происходит в два основных этапа:

1. Санкционирование расходов. На данном этапе осуществляется установление и доведение до бюджетных учреждений лимитов бюджетных обязательств, в рамках которых они могут принимать на себя обязательства по оплате закупок товаров, услуг, работ. Затем органы казначейства осуществляют проверку целевого характера расходов и удостоверяют право бюджетного учреждения или другого бюджетополучателя на оплату принятых им обязательств – договоров, контрактов и т.д. Процедура санкционирования расходов является основой казначейской системы исполнения бюджета. Главным в этих процедурах является строгое выполнение последовательности стадий санкционирования (см. ниже). Процедуры санкционирования расходов призваны исключить принятие к финансированию расходов, не предусмотренных утвержденным законом о бюджете или не обеспеченных

²⁵ Подробнее об этом см. ниже.

²⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 215



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджетными источниками (доходами, заимствованиями и другими источниками финансирования бюджета).

2. Финансирование расходов. На стадии финансирования происходит кассовое расходование средств (расходование средств с лицевых счетов бюджетополучателей для оплаты контрактов).

Основы процесса исполнения бюджета по расходам описываются в главе 24 Бюджетного кодекса «Основы исполнения бюджетов». Некоторые процедуры, связанные с исполнением федерального бюджета, уточняются и дополняются главой 25 Бюджетного кодекса «Исполнение федерального бюджета». Кроме того, каждый год Министр финансов РФ своим приказом на основании Постановления Правительства об исполнении федерального бюджета на очередной год утверждает Правила исполнения сводной бюджетной росписи на очередной год, которые вносят дополнения и разъяснения в процедуры, описанные в главах 24 и 25 Бюджетного кодекса.

Ниже представлено описание и схема основных этапов исполнения федерального бюджета, составленное на основе упомянутых нормативных актов.

Основными этапами санкционирования при исполнении расходов бюджетов являются следующие²⁷:

- составление и утверждение бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств и сводной бюджетной росписи;
- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств (ЛБО) до распорядителей и получателей бюджетных средств;
- принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Процедура финансирования заключается в расходовании бюджетных средств. Финансирование расходов федерального бюджета представляет собой последовательно совершаемые действия и включает:

- разрешение (распоряжение) на осуществление платежа;
- осуществление платежа.

Финансирование расходов федерального бюджета осуществляется Федеральным казначейством.

2.3.2. Установление и доведение до бюджетных учреждений лимитов бюджетных обязательств

Исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе бюджетной росписи.

Бюджетная роспись - документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями

²⁷ Ст. 219 БК РФ



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации²⁸.

Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации. В течение 10 дней со дня утверждения бюджета бюджетная роспись должна быть представлена в орган исполнительной власти, ответственный за составление бюджета²⁹. В случае федерального бюджета этим органом является Министерство финансов Российской Федерации.

Затем, на основании бюджетных росписей главных распорядителей Министерство финансов должно составить сводную бюджетную роспись. Сводная бюджетная роспись, в отличие от закона о бюджете, это более подробный финансовый план, где каждый вид расходов распределен по кодам экономической классификации. Кроме того, сводная бюджетная роспись делается с поквартальной разбивкой.

Сводная бюджетная роспись федерального бюджета составляется Министерством финансов Российской Федерации и утверждается министром в течение 15 дней со дня принятия федерального закона о федеральном бюджете³⁰. Утвержденная сводная бюджетная роспись федерального бюджета доводится до главных распорядителей бюджетных средств и передается на исполнение Федеральному казначейству. Затем соответствующие части росписи доводятся до территориальных отделений казначейства. Одновременно сводная бюджетная роспись направляется для сведения в Федеральное Собрание и Счетную палату Российской Федерации.

Доведение показателей сводной бюджетной росписи до главных распорядителей осуществляется в форме уведомлений о бюджетных ассигнованиях на период действия утвержденного бюджета. Бюджетные ассигнования - это бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств (ст. 6 БК РФ). Следует отметить, что уведомление о бюджетных ассигнованиях еще не предоставляет права принятия расходных обязательств. Такое право возникает после доведения лимитов бюджетных обязательств. Уведомления о бюджетных ассигнованиях являются, по сути, детализированной частью сводной бюджетной росписи, предназначенной для конкретного бюджетополучателя (распорядителя или получателя бюджетных средств) и служат основанием для составления сметы бюджетного учреждения. На практике сроки доведения бюджетных ассигнований не всегда соблюдаются, что, наряду с несвоевременным доведением лимитов бюджетных обязательств, о которых речь пойдет ниже, является одной из причин превышения финансовых полномочий при заключении контрактов бюджетополучателями, а, следовательно, - возникновения кредиторской задолженности.

Утверждение и доведение сводной бюджетной росписи должно предварять следующие этапы исполнения бюджета. Формально, до утверждения росписи невозможно доведение бюджетных ассигнований, без чего невозможно формирование лимитов бюджетных обязательств и тем более, принятие денежных обязательств бюджетополучателями. Однако в действительности бюджетные учреждения, пользуясь статусом юридического лица, могут заключать договоры под будущие лимиты.

²⁸ Ст. 6 БК РФ

²⁹ Ст. 217 БК РФ

³⁰ Ст. 246 БК РФ



2.3.3. Лимиты бюджетных обязательств

На основе сводной бюджетной росписи Министерством финансов формируются и утверждаются **лимиты бюджетных обязательств**. Согласно Бюджетному кодексу, лимит бюджетных обязательств (ЛБО) – это объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, то есть Министерством финансов для федерального бюджета, на период, не превышающий три месяца³¹.

Основанием для формирования лимитов бюджетных обязательств служат три элемента:

- сводная бюджетная роспись,
- доведенные объемы бюджетных ассигнований,
- прогноз доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

Согласно ст. 223 Бюджетного кодекса лимиты бюджетных обязательств утверждаются и доводятся органом, исполняющим бюджет, т.е. Казначейством, не только для главных распорядителей бюджетных средств, но и для распорядителей и получателей бюджетных средств.

В случае с федеральным бюджетом (согласно ст. 249 Бюджетного кодекса), Казначейство утверждает и доводит лимиты только до главных распорядителей средств федерального бюджета. Доведение же их до конечных бюджетополучателей осуществляется главным распорядителем. В порядке утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств также должен устанавливаться объем распорядительных прав получателей средств федерального бюджета на принятие денежных обязательств федерального бюджета, которое тоже производится главным распорядителем средств федерального бюджета, а не Казначейством³².

По существующей практике Казначейство не может отследить объем и распределение лимитов бюджетных обязательств, фактически доведенных до конечных бюджетополучателей, что, как будет показано ниже, может приводить к возникновению кредиторской задолженности. Вместе с тем, лимиты бюджетных обязательств используются Казначейством в качестве одной из ключевых позиций при осуществлении текущего контроля за использованием бюджетных средств, в том числе за целевым использованием, о чем речь пойдет ниже.

На практике при исполнении федерального бюджета составление и распределение ЛБО происходит с учетом особенностей, устанавливаемых ежегодным постановлением правительства о мерах по реализации закона о бюджете на очередной год и Порядком исполнения сводной бюджетной росписи, утверждаемой приказом Минфина.

Согласно Приказу Минфина от 18 марта 2002г. №20н, утвердившему Порядок исполнения сводной бюджетной росписи на 2002г., годовые лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей бюджетных средств утверждаются не Федеральным казначейством, а Министром финансов. После утверждения Министром финансов ЛБО передаются департаментом бюджетной политики Минфина в Главное управление федерального казначейства для доведения до главных распорядителей.

³¹ Ст. 223 БК РФ. Положение о том, что лимиты бюджетных обязательств в части федерального бюджета устанавливаются на период, не превышающий три месяца, содержится также в ст. 249 Бюджетного кодекса. Однако федеральным законом от 24 декабря 2002 г. N 176-ФЗ это ограничение было приостановлено с 1 января по 31 декабря 2003 г.

³² Ст. 249 БК РФ

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Федеральному казначейству поручается довести до всех главных распорядителей лимиты бюджетных обязательств с поквартальной разбивкой³³ в соответствии с бюджетной росписью в форме уведомлений о лимите бюджетных обязательств. Свод лимитов бюджетных обязательств по всем получателям средств федерального бюджета в едином реестре лимитов бюджетных обязательств на определенный срок направляется Федеральным казначейством для сведения в Счетную палату Российской Федерации. На основании доведенных показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета (бюджетных ассигнований) и лимитов бюджетных обязательств главный распорядитель бюджетных средств утверждает и уточняет сметы доходов и расходов распорядителей и получателей бюджетных средств. После утверждения главные распорядители доводят до распорядителей или получателей уведомления о бюджетных ассигнованиях из федерального бюджета на год и уведомления о годовых лимитах бюджетных обязательств³⁴.

Согласно Бюджетному кодексу³⁵ после получения уведомления о бюджетных ассигнованиях получатели бюджетных средств в течение 10 дней составляют и предоставляют смету доходов и расходов вышестоящему распорядителю на утверждение, которую последний должен утвердить в течение 5 дней (см. также Схему 2-1). После этого в течение одного рабочего дня бюджетное учреждение должно передать утвержденную смету в орган, исполняющий бюджет, т.е. Казначейство. Сроки доведения лимитов бюджетных обязательств до получателей средств федерального бюджета ограничены пятью днями до начала срока действия лимитов (ст. 249 БК РФ).

По существующей практике доведение лимитов бюджетных обязательств до бюджетополучателей является обязанностью главных распорядителей бюджетных средств, а не Казначейства. Своевременность доведения ЛБО зависит от расторопности главных распорядителей. При несвоевременном доведении Казначейство не вправе осуществлять финансирование. Следует также отметить, что в последнее время значение сметы доходов и расходов бюджетного учреждения для исполнения бюджета сильно уменьшилось. Расходование бюджетных средств может осуществляться только в соответствии с лимитами бюджетных обязательств, независимо от того, что содержится в смете. Но необходимость составления сметы диктуется наличием внебюджетных доходов и расходов бюджетных учреждений. Соответственно, на данный момент смета является практически единственным источником получения первичной информации по внебюджетным источникам и расходам бюджетных учреждений.

Бухгалтерский учет исполнения сметы доходов и расходов по бюджетным средствам и средствам, полученным за счет внебюджетных источников, ведется по плану счетов, предусмотренному Инструкцией по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях³⁶, с составлением единого баланса по бюджетным средствам, и отдельного баланса по средствам, полученным за счет внебюджетных источников. Отчетность об исполнении сметы доходов и расходов составляется на основании «Инструкция о годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности

³³ Согласно Приказу Минфина РФ от 30 декабря 2002 г. N 139н «Об утверждении Порядка исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2003 год и внесения изменений в нее» в 2003г. ЛБО доводятся до главных распорядителей в годовом объеме без поквартальной разбивки.

³⁴ Порядок исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2002г. и внесения изменений в нее, утв. Приказом Минфина РФ от 18.03.02 №20н

³⁵ Ст. 221 БК РФ

³⁶ Утверждена приказом Минфина РФ от 30 декабря 1999 г. N 107н



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджетных учреждений и иных организаций, получающих финансирование из бюджета в соответствии с бюджетной росписью»³⁷. В частности, согласно этой инструкции, в состав годовой бухгалтерской отчетности учреждения включаются отчеты об исполнении сметы доходов и расходов по бюджетным средствам и, отдельно, по внебюджетным источникам, приведенные в Приложении №2.

Смета доходов и расходов по внебюджетным средствам составляется бюджетным учреждением на текущий финансовый год (с периодичностью: I квартал, полугодие, 9 месяцев и год) в строгом соответствии с разрешением главного распорядителя, распорядителя средств федерального бюджета на открытие лицевого счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В доходной части сметы указывается общая сумма источников внебюджетных средств, указанных в данном разрешении, и отражается по коду доходов бюджетов Российской Федерации 5000000 «Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности».

В расходной части сметы указываются направления расходования внебюджетных средств в структуре кодов экономической классификации. При этом в смете привязка расходов, осуществляемых за счет внебюджетных средств, к конкретным источникам образования этих средств не осуществляется.

Учитывая, что статьей 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетным учреждениям предоставлено право самостоятельного расходования внебюджетных средств в пределах имеющегося остатка этих средств на его лицевом счете, открытом в органе федерального казначейства, смета, представляемая в органы федерального казначейства, может не содержать поквартального распределения. Исходя из этого и в соответствии с пунктом 15 Инструкции Минфина России, утвержденной вышеуказанным Приказом от 21 июня 2001 г. N 46н, недостаточность сметных назначений по соответствующему коду экономической классификации расходов не является основанием для органа федерального казначейства в отказе приема расчетно-денежного документа бюджетного учреждения. Однако в случае осуществления бюджетным учреждением кассового расхода в размере, превышающем сметные назначения по соответствующему коду экономической классификации расходов, бюджетное учреждение должно привести в соответствие смету и представить ее в орган федерального казначейства по месту открытия лицевого счета по учету внебюджетных средств.

Учитывая отсутствие нормативного правового акта Министерства финансов, устанавливающего порядок составления, утверждения и внесения изменений в сметы доходов и расходов по внебюджетным средствам бюджетных учреждений, этот порядок устанавливается соответствующим главным распорядителем средств федерального бюджета. Порядок внесения изменений в смету также устанавливает главный распорядитель средств федерального бюджета³⁸.

Бюджетный кодекс также устанавливает, что доведение лимитов бюджетных обязательств до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств должно происходить через органы федерального казначейства³⁹. На практике это не выполняется по ряду причин, в том числе, объективного характера, например, органам Казначейства зачастую технически невозможно довести до каждого получателя

³⁷ Утверждена Приказом Минфина РФ от 15 июня 2000 г. N 54н

³⁸ Письмо Минфина РФ от 12 ноября 2001 г. N 3-01-01/12-333 «О порядке реализации приказа Минфина России от 21.06.01 N 46н бюджетными организациями»

³⁹ Ст. 248 БК РФ



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджетных средств лимиты бюджетных обязательств. Таким образом, как уже отмечалось, ответственность за доведение лимитов целиком ложится на главных распорядителей.

При этом главные распорядители выполняют эту обязанность не всегда правильно и своевременно, что является одной из самых важных причин возникновения несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных организаций. Величины лимитов бюджетных обязательств, доведенные до конечных бюджетополучателей, не всегда соответствуют лимитам, принятым на основании сводной бюджетной росписи и соответственно, принятым казначейством к исполнению.

Можно выделить несколько причин указанного несоответствия.

1. Главный распорядитель бюджетных средств доводит лимиты финансирования до подведомственных распорядителей и бюджетополучателей большие, чем предусмотрены сводной бюджетной росписью.

Так, по данным Главного управления федерального казначейства, в I полугодии 2001 г. имели место факты доведения некоторыми главными распорядителями (Российское агентство по судостроению, Российское агентство по боеприпасам, Российское агентство по системам управления, Федеральная служба специального строительства, Верховный суд и др.) до подведомственных учреждений лимитов со значительным превышением относительно установленных Минфином России (от 100,1% до 600,5%)⁴⁰.

Бюджетные организации заключают контракты в пределах доведенных до них лимитов, возможно и не подозревая, что эти лимиты являются завышенными. Когда же приходит время расплачиваться, казначейство не может выделить необходимый объем средств, потому что он превышает установленные лимиты финансирования.

Проблема завышения доведенных лимитов по сравнению с утвержденными возникает из-за того, что Казначейство участвует в доведении лимитов только до уровня главных распорядителей, хотя Бюджетный кодекс предусматривает, что доведение лимитов бюджетных обязательств до нижестоящих распорядителей и получателей средств должно происходить «через Федеральное казначейство»⁴¹. Как уже упоминалось, начиная с февраля 2002 года, объемы финансирования на месяц устанавливаются в целом по главному распорядителю средств федерального бюджета. Определение конкретного направления финансирования расходов принимается самим главным распорядителем средств федерального бюджета в пределах лимитов бюджетных обязательств на соответствующий квартал. Проконтролировать же объем лимитов, доведенных до бюджетополучателей главным распорядителем, Казначейство не может.

2. Завышение доведенных лимитов по сравнению с утвержденными может происходить и не по вине главного распорядителя. Так, представители Казначейства указывают на случаи, когда лимиты завышались распорядителями бюджетных средств при доведении их до получателей. Расчет в данном случае опять-таки на то, что впоследствии в течение года можно будет повысить лимиты, внося предложения по изменению бюджетной росписи. В результате возникает временная кредиторская задолженность, а если повышения лимитов не происходит, то и кредиторская задолженность по итогам года.

⁴⁰ Информация ГУФК об исполнении федерального бюджета за первое полугодие 2001г. Опубликовано на официальном сайте Минфина РФ (http://www.minfin.ru/off_inf/258.doc).

⁴¹ Ст. 249 БК РФ



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Кроме неправильного доведения лимитов бюджетных обязательств, серьезной проблемой, вызывающей возникновение кредиторской задолженности, являются задержки с доведением лимитов.

При этом задержки могут возникать как по вине главного распорядителя, так и вышестоящих органов.

Из приведенного описания бюджетного процесса следует, в частности, что процесс принятия расходных обязательств бюджетом, т.е. утверждение лимитов бюджетных обязательств, занимает достаточно долгий промежуток времени. При условии выполнения всех ограничений по срокам, указанным в Бюджетном кодексе, этот процесс может занять до 36 дней (для субнациональных бюджетов) и до 45 (для федерального бюджета). Закон о федеральном бюджете на следующий год принимается в последних числах декабря предыдущего года. Следовательно, лимиты бюджетных обязательств, на основании которых бюджетные организации могут формировать свои обязательства (заключать договоры и контракты на поставку товаров, выполнение работ и услуг), должны быть готовы не раньше конца января.

На практике даже эти сроки не выдерживаются. Например, Постановление Правительства РФ N 137 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» было принято 28 февраля 2002 г., «Порядок исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2002 г. и внесения изменений в нее» был утвержден Приказом Минфина РФ только 18 марта 2002г.

Это, конечно, не означает, что с начала года и до апреля финансирования расходов не происходит. Лимиты бюджетных обязательств составляются, но на основании распоряжений руководства Министерства финансов и федерального Казначейства, т.е. фактически под личную ответственность Министра финансов, что не способствует улучшению бюджетного процесса.

На уровне регионов и муниципалитетов запоздание является еще большим, вследствие того, что бюджеты принимаются еще позже – только после утверждения федерального бюджета. Следует, правда, отметить, что в последнее время на федеральном уровне намечилось определенное улучшение: сроки утверждения лимитов бюджетных обязательств смещаются в сторону начала года. Так, в 2002г. лимиты бюджетных обязательств были утверждены Министром финансов Российской Федерации 24 января 2002 года и доведены Главным управлением федерального казначейства до главных распорядителей с поквартальной разбивкой в разрезе бюджетной классификации 30 января 2002 года⁴². Однако после доведения до главных распорядителей, лимиты бюджетных обязательств должны быть доведены до конечных получателей бюджетных средств. Этот процесс занимает еще какое-то время.

Так, в начале 2001 года Минфином России в адрес прямых получателей средств федерального бюджета было направлено письмо с предложением до 9 апреля 2001г. довести до подведомственных учреждений утвержденные лимиты бюджетных обязательств. Кроме того, органам федерального казначейства было дано указание с указанной даты приостановить операции по лицевым счетам учреждений, не представивших в органы федерального казначейства лимиты бюджетных обязательств⁴³.

В 2002 г. положение дел со своевременным доведением лимитов несколько улучшилось, что выразилось в более ранних сроках доведения лимитов до конечных

⁴² Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за первый квартал 2002г. http://www.minfin.ru/off_inf/308.doc

⁴³ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за первое полугодие 2001г. http://www.minfin.ru/off_inf/308.doc



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

получателей бюджетных средств. Исходя из указаний Председателя Правительства Российской Федерации об обеспечении равномерности финансирования расходов федерального бюджета в рамках лимитов бюджетных обязательств и в соответствии с поручением Министра финансов, федеральное Казначейство письмами от 7, 8 и 11 февраля 2002 года обязало руководителей главных распорядителей средств федерального бюджета, в двухнедельный срок довести лимиты бюджетных обязательств до подведомственных им распорядителей и бюджетополучателей с соответствующим их представлением в территориальные органы федерального казначейства⁴⁴.

В соответствии с доведенными до главных распорядителей средств федерального бюджета лимитами бюджетных обязательств на 2002 год с поквартальной разбивкой Министром финансов ежемесячно устанавливались объемы финансирования расходов федерального бюджета.

Указанные объемы по поручению Министра финансов доводятся Главным управлением федерального казначейства до главных распорядителей средств федерального бюджета. Так, в 2002г. объемы на февраль доведены 7 февраля; на март - 4 марта; на апрель - 2 апреля⁴⁵.

Вместе с тем, как показывает практика, отдельные главные распорядители средств федерального бюджета при реализации своих полномочий, по различным причинам, включая и отсутствие нормативного документа, регламентирующего сроки представления платежных документов на перечисление средств федерального бюджета своим подведомственным структурам, направляют соответствующие документы на открытие финансирования в Главное управление федерального казначейства в конце месяца или в начале следующего. В результате, получается, что Казначейство достаточно длительный период времени лишено возможности производить операции со средствами федерального бюджета. Соответственно, невозможно обеспечить равномерное (по дням месяца) списание средств со счетов федерального бюджета и перевод на счета территориальных органов федерального казначейства для осуществления дальнейших операций учреждениями и организациями, подведомственными главным распорядителям средств.

К увеличению сроков доведения бюджетного финансирования до подведомственных учреждений приводит и дифференцирование функций распорядителей и получателей средств федерального бюджета внутри одного главного распорядителя. При этом, работа органов федерального казначейства сводится к постоянному, подчас ежедневному, перераспределению средств между распорядителями и получателями на основании предъявляемых распорядителями средств федерального бюджета реестров финансирования.

Наиболее наглядно это проявляется на примере Министерства внутренних дел Российской Федерации. МВД России, являясь главным распорядителем средств федерального бюджета, наделяет функциями распорядителя Финансово-экономический департамент службы тыла МВД России, который финансирует ряд получателей средств федерального бюджета, в свою очередь являющихся структурными подразделениями данного министерства. Вместе с тем лицевой счет получателя средств федерального бюджета - Министерства внутренних дел Российской Федерации в Управлении отсутствует. Аналогичная схема финансирования своих структурных подразделений наблюдается у ряда других министерств⁴⁶.

⁴⁴ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за первый квартал 2002г.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за девять месяцев 2002г.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Такое положение дел, во-первых, способствует неоправданному росту остатков средств федерального бюджета на счетах, во-вторых, создает условия для возникновения длительных задержек при осуществлении кассовых расходов бюджетополучателями разных уровней и соответственно, может вести к возникновению кредиторской задолженности.

Анализ данных Казначейства по учету и исполнению бюджетных обязательств (по топливно-энергетическим ресурсам и коммунальным услугам) главными распорядителями и получателями средств федерального бюджета свидетельствует о том, что в 2002 г. главные распорядители не обеспечили полное и своевременное распределение и доведение лимитов бюджетных обязательств до бюджетных учреждений. Последние, в свою очередь, не представили на учет в органы федерального казначейства обязательства по этим расходам и не осуществили соответствующую оплату поставщикам⁴⁷.

Таблица 10

Объемы лимитов бюджетных обязательств, доведенные до бюджетополучателей в январе-сентябре 2002 года

млн. рублей

Коды экономической классификации	Объем ЛБО на 2002 год, доведенные Минфином до главных распорядителей (с учетом ЛБО за счет аренды)	ЛБО, доведенные до бюджетополучателей на 2002 год по данным УФК	Доля ЛБО получателей в объеме ЛБО, доведенных до главных распорядителей Минфином России, %
110721 «Оплата отопления и технологических нужд»	15 859,7	15 544,5	98,0
110722 «Оплата потребления газа»	2 928,8	2 926,9	99,9
110723 «Оплата потребления котельно-печного топлива»	4 465,6	36 30,5	81,3
110730 «Оплата потребления электрической энергии»	21 094,5	20 117,6	95,4
110740 «Оплата водоснабжения помещений»	5 537,0	5 305,0	95,8
Итого	49 885,6	47 524,6	95,3

Источник: ГУФК

В рамках ЛБО, поставленных на учет бюджетополучателями в органах федерального казначейства в течение января-сентября 2002 года, заключены договоры на 83,3%. Это на 6 процентных пунктов больше, чем за тот же период в 2001 году. В январе-сентябре 2001 года договоры были заключены на 77,3% от всего объема поставленных на учет ЛБО⁴⁸.

47 Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за девять месяцев 2002 г.

48 Источник: Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за 9 месяцев 2002г. Доклад опубликован на сайте Минфина РФ (www.minfin.ru)



Работа главных распорядителей по доведению лимитов бюджетных обязательств до подведомственной сети в 2002 году по сравнению с 2001 годом

млн. рублей

Отчетная дата	Объем ЛБО, доведенных до главных распорядителей Минфином России (с учетом ЛБО за счет аренды)	ЛБО получателей по данным УФК	Доля ЛБО получателей в объеме ЛБО, доведенных до главных распорядителей Минфином России, %	Доля бюджетных обязательств, принятых на учет, в объеме ЛБО получателей, %	Доля исполненных бюджетных обязательств в общем объеме принятых на учет бюджетных обязательств, %
на 01.10.2001	35 004,5	25 853,6	73,9	77,3	62,6
на 01.10.2002	49 885,6	47 524,6	95,3	83,3	57,3

Источник: ГУФК

Практика утверждения и доведения лимитов отличается от правил, установленных Бюджетным кодексом и еще в ряде моментов.

Согласно Бюджетному кодексу, за исключением ряда случаев, которые также будут рассмотрены ниже, лимит бюджетных обязательств не может отличаться от объема бюджетных ассигнований в расчете на квартал⁴⁹. На практике до недавнего времени лимиты бюджетных обязательств не всегда соответствовали бюджетным ассигнованиям. Так, например, в 2001 г. объем доведенных лимитов не должен был превышать ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью на I-III кварталы 2001 г.⁵⁰ за исключением ЛБО по ряду позиций, которые доводились в годовом объеме. Соответственно, сумма квартальных лимитов равнялась примерно трем четвертям бюджетных ассигнований. Потом, по результатам исполнения бюджета за полугодие, лимиты увеличивались до показателей сводной бюджетной росписи и тем самым уравнивались с объемом бюджетных ассигнований. Такой порядок был как раз и установлен для недопущения роста кредиторской задолженности⁵¹.

Аналогичная ситуация была и в 2002 г., только разницей между бюджетными ассигнованиями и ЛБО выступали расходы по Приложению 31 к Закону о федеральном бюджете на 2002 г. В Приложении 31 содержались «переносимые на более поздние сроки» расходы по разделам функциональной классификации, которые подлежали финансированию лишь в случае, если цены на нефть превысили бы 18,5 долл./бар. Соответственно лимиты бюджетных обязательств изначально были меньше бюджетных ассигнований на величину расходов, финансирование которых могло быть «перенесено на более поздние сроки» (т.е. 68,5 млрд. руб.).

В 2003г. от такой практики принято решение отказаться, поэтому бюджетные ассигнования в 2003г. не должны *a priori* отличаться от лимитов бюджетных обязательств.

⁴⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 224

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 30 марта 2001г. №255 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001г.»»

⁵¹ Приказ Минфина РФ от 23 апреля 2001г. №33н

Вообще практика доведения лимитов бюджетных обязательств имеет недолгую историю (три года) и еще не до конца отработана (см. также следующие параграфы данного раздела).

Формирование лимитов на квартальной основе позволяет корректировать общую сумму годовых лимитов, не вступая в процедуру изменения росписи доходов и расходов бюджета. При этом единственным ограничением является общий объем бюджетных ассигнований, превысить который итоговая сумма доведенных за год лимитов не может. Однако превышение «потолка финансирования» возможно в случае получения бюджетом дополнительных доходов (профицита) и утверждения дополнительной бюджетной росписи. Так, изменения бюджетной росписи имели место, например, в 2000 и 2001г.г., когда в декабре вносились изменения в закон о федеральном бюджете в связи с получением дополнительных доходов.

Таким образом, по общему правилу (за исключением случаев секвестра, законного перемещения бюджетных ассигнований и распределения профицита между определенными статьями расходов, о чем подробнее пойдет речь ниже) в расчете на год ЛБО также не могут отличаться от показателей сводной бюджетной росписи.

2.3.4. Принятие и подтверждение денежных обязательств

После получения ЛБО получатели бюджетных средств имеют право **принятия денежных обязательств** по осуществлению расходов и платежей. Принятие денежных обязательств осуществляется путем заключения договоров и контрактов между получателем бюджетных средств и поставщиком продукции, работ или услуг. При этом составляются платежные и другие документы, необходимые для совершения расходов и платежей. Объем принятых денежных обязательств, подлежащих оплате за счет средств бюджета в текущем финансовом году, не может превышать лимиты бюджетных обязательств и должен находиться в пределах сметы доходов и расходов.

После этого происходит заключительный этап санкционирования расходов, заключающийся в подтверждении и выверке денежных обязательств.

Процедура подтверждения денежных обязательств на федеральном уровне проводится на основании ст. 226 и ст. 251 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Для подтверждения денежных обязательств бюджетополучатели предоставляют в федеральное казначейство документы, перечень и форма которых утверждаются Правительством Российской Федерации⁵². В настоящее время формы платежных документов совпадают с формами, установленными для банковских расчетов. Казначейство проверяет соответствие составленных платежных документов, необходимых для совершения расходов, требованиям Бюджетного кодекса, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным ЛБО. Еще одним фактором, содействующим увеличению размеров кредиторской задолженности является задержки со сдачей документов о завершении работ, предоставлении услуг и т.д. Например, акт сдачи-приемки работ по какому-нибудь объекту «затерялся» у заказчика – получателя бюджетных средств. Казначейство без акта не может выделить средства, и снова возникает кредиторская задолженность.

52 В частности, это Инструкция о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета», утвержденная приказом Минфина РФ от 30 декабря 1999г. №106, а также приказ Минфина России и МНС России от 29 февраля 2000г. №21н, АП-3-25/82

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В течение трех дней с момента представления платежных документов Казначейство должно провести процедуру подтверждения исполнения денежных обязательств и сделать разрешительную надпись. Только на этой стадии орган, исполняющий бюджет, может реализовать свои полномочия по предварительному и текущему контролю при исполнении бюджета. Существом предварительного и текущего контроля является предотвращение самого факта нецелевого использования бюджетных средств еще на стадии выделения средств бюджета и совершения расходов посредством последовательного и неукоснительного соблюдения требований всех этапов процедуры санкционирования расходов.

Объемы принятых и исполненных денежных обязательств не могут превышать лимиты бюджетных обязательств. В свою очередь, объем подтвержденных денежных обязательств не может превышать объем принятых денежных обязательств. Подтвержденные денежные обязательства могут отличаться от принятых денежных обязательств только в случае отказа органа, исполняющего бюджет, т.е. Казначейства, подтвердить принятые денежные обязательства. Бюджетным кодексом установлен исчерпывающий перечень оснований, наличие которых дает право Министерству финансов или федеральному Казначейству отказаться подтвердить принятые бюджетные обязательства:

- 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.

Блокировка расходов бюджета – это сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств. Происходить она может в случае, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом о бюджете выделялись главному распорядителю, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или другому получателю бюджетных средств на *определенных условиях*, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

Блокировка расходов бюджета осуществляется также при выявлении органом, исполняющим бюджет, и органами государственного финансового контроля фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Блокировке могут быть подвергнуты:

- расходы бюджета исключительно в размерах, в которых их финансирование было связано условиями, определенными Бюджетным кодексом либо законом о бюджете. Блокировка расходов бюджета, финансирование которых не было связано условиями, определенными Бюджетным кодексом либо законом о бюджете, является нарушением бюджетного законодательства, если не было фактов нецелевого использования бюджетных средств;
- расходы бюджета, по которым выявлены факты нецелевого использования.

Блокировка расходов бюджета осуществляется по решению Министра финансов на любом этапе исполнения бюджета.

Министр финансов может отменить решение о блокировке расходов по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств или



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

другого получателя бюджетных средств только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло блокировку расходов.

Подтвержденное денежное обязательство федерального бюджета является основанием для совершения расходования средств федерального бюджета, и после получения разрешительной надписи происходит расходование бюджетных средств. При этом объем расходующихся бюджетных средств из федерального бюджета не может превышать сумму, указанную в подтвержденных денежных обязательствах (ст. 253 БК РФ).

Помимо проверки, производимой при совершении расходования по лицевому счету бюджетополучателя, основной формой реализации процедуры подтверждения денежных обязательств является *предварительный учет* в органах казначейства принимаемых получателями бюджетных средств обязательств, о чем подробнее пойдет речь в следующих разделах настоящей главы.

Исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств (далее - лицевые счета), открываемых в едином учетном регистре Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств федерального бюджета.

На лицевом счете отражается объем средств федерального бюджета, которыми располагает распорядитель либо получатель этих средств в процессе реализации процедур санкционирования и финансирования расходов федерального бюджета.

Лицевой счет бюджетополучателя открывается в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. На основании представленных получателем средств федерального бюджета платежных документов, оформленных надлежащим образом, Федеральное казначейство в день совершения разрешительной надписи осуществляет платеж, списав средства с единого счета федерального бюджета и отразив выполненную операцию на лицевом счете. В процессе осуществления платежа соответствующая сумма денежных средств списывается на основании распоряжения Федерального казначейства с единого счета федерального бюджета в кредитном учреждении в пользу физических и юридических лиц.

Все операции, связанные с санкционированием и финансированием расходов федерального бюджета (а также с поступлением в федеральный бюджет доходов и поступлений из источников финансирования дефицита) федеральное казначейство регистрирует в Главной книге Федерального казначейства. Главная книга казначейства ведется на основе плана счетов, утверждаемого Федеральным казначейством. Записи в Главной книге казначейства осуществляются по факту совершения соответствующих операций в процессе исполнения федерального бюджета.

Данные Главной книги казначейства являются основой для формирования отчетов об исполнении федерального бюджета.

(В Приложении №1 схематично представлен процесс формирования бюджетных обязательств).

2.3.5. Процесс изменения бюджетных обязательств в течение года

Представленная выше процедура формирования бюджетных обязательств и денежных обязательств бюджетополучателей рассматривалась в предположении о том, что основные параметры, определяющие обязательства, как то: параметры закона о бюджете, сводной бюджетной росписи и бюджетных ассигнований, а также лимитов бюджетных обязательств не меняются в течение года. Фактически описанная



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

процедура верна для исполнения бюджета в начале года. На практике, однако, все указанные параметры могут меняться и меняются в течение года по различным причинам, в том числе, объективным, включая, например, изменение прогноза доходов и источников финансирования дефицита.

Согласно Бюджетному кодексу лимит бюджетных обязательств не может отличаться от объема бюджетных ассигнований в расчете на квартал, за исключением ряда случаев.

Так, изменение лимитов бюджетных обязательств возможно в случае изменения бюджетных ассигнований (определенном статьей 228 БК), а также в случае блокировки расходов (определенном статьей 231 БК).

Изменение лимитов бюджетных обязательств возможно и без изменения бюджетных ассигнований, если орган, исполняющий бюджет, отсрочил исполнение предоставленных лимитов бюджетных обязательств. Орган, исполняющий бюджет (Федеральное казначейство в порядке, определенном статьей 224 Бюджетного кодекса.), вправе отсрочить предоставление лимита бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств на период до трех месяцев. При этом отсроченные бюджетные обязательства не могут превышать 10 процентов бюджетных ассигнований, установленных на квартал, в котором производится отсрочка бюджетных обязательств. В случае внесения изменений в лимиты бюджетных обязательств уполномоченный исполнительный орган и распорядители бюджетных средств обязаны довести до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств изменения лимитов бюджетных обязательств не позднее, чем за пять дней до начала периода действия измененных лимитов бюджетных обязательств (ст. 224 БК РФ).

После истечения половины срока действия изменение лимитов бюджетных обязательств не может быть произведено.

Изменение бюджетных ассигнований, по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого получателя бюджетных средств, может быть произведено вследствие⁵³:

- введения режима сокращения расходов бюджета, определенного статьей 229 Бюджетного кодекса,
- исполнения бюджета по доходам сверх утвержденных законом о бюджете, определенного статьей 232 Бюджетного кодекса,
- перемещения бюджетных ассигнований главным распорядителем бюджетных средств в пределах полномочий, определенных статьей 233 Бюджетного кодекса.

2.3.6. Режим сокращения расходов бюджета

Режим сокращения расходов бюджета (ст. 229 БК РФ) может вводиться, если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов. Если недостаток по сравнению с бюджетными назначениями составляет не более 10 процентов годовых назначений, то правительство вправе ввести режим сокращения расходов. При этом сокращение бюджетных ассигнований по каждому

⁵³ ст. 228 БК РФ



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

главному распорядителю бюджетных средств также не должно превышать 10 процентов годовых назначений. То же самое касается каждого объекта, включенного в адресную инвестиционную программу и целевые программы.

Распорядители и получатели бюджетных средств должны быть уведомлены о введении режима сокращения расходов бюджета не позднее, чем за 15 дней до даты его введения. На основании решения о введении режима сокращения расходов бюджета производится сокращение неиспользованных лимитов бюджетных обязательств. Правительство также вправе отменить режим сокращения расходов бюджета, или изменить размеры сокращения расходов.

Если в процессе исполнения бюджета снижение объема поступлений доходов или поступлений из источников финансирования приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 10 процентов годовых назначений, Правительство РФ представляет в Госдуму проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете. Если проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете не принимается в течение 15 дней со дня его внесения в Госдуму, Правительство имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета впредь до принятия законодательного решения по данному вопросу при условии, что законом о бюджете не предусмотрено иное.

Следует отметить, что в последние годы на федеральном уровне процедуры корректировки бюджетной росписи в сторону сокращения бюджетных ассигнований стали применяться реже (попытка секвестра имела место вообще один раз), чего нельзя сказать о региональных и местных бюджетах, где составление бюджетной росписи идет параллельно с кассовым исполнением бюджета.

Единственная попытка применения на практике режима сокращения расходов, а точнее секвестра, была предпринята еще до введения в действие Бюджетного кодекса и соответственно понятия «режим сокращения расходов». В 1997г. Правительство внесло в Государственную Думу законопроект о секвестре – пропорциональном сокращении незащищенных статей расходов.

После 1997 г. такой практики не было. В 1998 г. после кризиса 17 августа был принят дополнительный бюджет на IV квартал 1998 г., содержащий повышенные обязательства, которые были профинансированы фактически за счет кредитов Банка России. В последующие годы расходная часть бюджетов была значительно более реалистичная, к тому же доходы превышали плановые показатели. Поэтому необходимости в ведении режима сокращения расходов не было.

Этим объясняется и отсутствие подзаконных актов, определяющих процедуры введения режима сокращения расходов. Вместе с тем, нельзя не отметить, что правительство применяло механизмы для предотвращения возникновения бюджетной задолженности.

Как следует из анализа бюджетного процесса и процесса возникновения бюджетного обязательства, приведенного выше, параметром, на который следует ориентироваться при определении бюджетного обязательства, являются не параметры закона о бюджете и не показатели сводной бюджетной росписи, а лимит бюджетных обязательств. Так как внутри года бюджетный процесс должен иметь непрерывный и плавный характер, то одной из важнейших задач бюджетного планирования является правильное распределение бюджетных обязательств в соответствии с непрерывно поступающими бюджетными ресурсами. Невозможно в начале года выделить сразу всю сумму годовых расходов бюджетополучателям с тем, чтобы они сами ее распределили по месяцам года. Поэтому необходимо максимально правильно рассчитать объем помесечного (или хотя бы поквартального) финансирования так,



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

чтобы с одной стороны, обеспечить плавное выполнение обязательств бюджетными учреждениями, а с другой – не допустить провалов в ресурсной базе. Причиной провала в бюджетных ресурсах в течение года может стать резкое падение цен на нефть или другие сырьевые товары, которые составляли и составляют существенную часть российского экспорта, а налоговые поступления от них – существенную часть доходов бюджета. Такая ситуация вполне возможна, учитывая, что мировые цены на сырье являются достаточно нестабильными величинами. Для того чтобы подстраховаться на такой сценарий и избежать сокращения расходов утвержденного бюджета в течение года, правительство изначально брало на себя пониженные обязательства. Это выразалось в том, что лимиты бюджетных обязательств, доведенные до бюджетополучателей в начале года, изначально были в сумме ниже показателей закона о бюджете, сводной бюджетной росписи и бюджетных ассигнований. В 1999-2001 г.г. лимиты бюджетных обязательств по большинству статей расходов доводились в объеме девятимесячной росписи. Правда, по ряду статей расходов лимиты сразу доводились в годовом объеме. Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 марта 2001г. № 255 в 2001 г. в годовом объеме доводились лимиты бюджетных обязательств по следующим статьям:

- 1) На оплату работ по разработке, производству и ремонту вооружения и военной техники, осуществляемых по государственному оборонному заказу
- 2) По разделу «Финансовая помощь регионам»
- 3) На оплату услуг по кодам экономической классификации расходов бюджетов РФ 110721 «Оплата отопления и технологических нужд», 110722 «Оплата потребления газа», 110723 «Оплата потребления котельно-печного топлива», 110730 «Оплата потребления электрической энергии» и 110740 «Оплата водоснабжения помещений».

Внесение именно этих расходов в перечень объясняется, по всей видимости, необходимостью и важностью планирования этих расходов на весь год. Например, бюджеты регионов не могут считаться полноценными, если неизвестен объем финансовой помощи из федерального бюджета. Потребление коммунальных услуг является фиксированными издержками и не зависит от деятельности бюджетных учреждений.

В 2002г. объем первоначально доведенных лимитов бюджетных обязательств отличался от бюджетных ассигнований на величину расходов по Приложению 31 к закону о федеральном бюджете на 2002г., т.е. на величину расходов, финансирование которых могло быть отложено на более поздние сроки⁵⁴.

Затем, по итогам исполнения бюджета за первое полугодие или девять месяцев, лимиты увеличивались до «нормального» уровня, т.е. так, чтобы соответствовать бюджетным ассигнованиям.

Утверждалось, что и в том и в другом случае (т.е. и в 1999-2001 и в 2002 г.г.) уменьшение первоначально доведенных лимитов по сравнению с бюджетными ассигнованиями делалось для страховки на случай снижения доходов. Если бы такой случай произошел, бюджет имел бы «запас прочности» в размере расходных обязательств одного квартала, т.е. примерно 20-25% от годовых расходных обязательств.

На самом деле, в случае снижения доходов в 1999-2001 г.г. все равно пришлось бы вводить режим сокращения расходов. И в этом случае параметры закона о бюджете были бы «подведены» под величины лимитов бюджетных обязательств. Преимущество

⁵⁴ П. 4, Постановление Правительства РФ от 28 февраля 2002 г. N 137 "О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год»



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

такого подхода заключается в том, что в случае нехватки доходов или других источников финансирования не нужно сокращать лимиты бюджетных обязательств. А раз так, то и обязательства бюджетных учреждений будут соответствовать лимитам бюджетных обязательств, т.е. не первоначальному закону о бюджете, а уже «сокращенному». Таким образом, этот механизм позволял избежать не только бюджетной задолженности, но и кредиторской задолженности бюджетных учреждений, поскольку они при принятии денежных обязательств должны были руководствоваться именно лимитами бюджетных обязательств, урезанными по сравнению с законом о бюджете.

Что касается 2002 г., то в этом году институт так называемых «условных» расходов, т.е. расходов по Приложению 31 к Закону о бюджете на 2002 г., как раз и был создан для того, чтобы избежать режима сокращения расходов.

Как известно, федеральный бюджет на 2002 г. был рассчитан исходя из двух сценариев развития макроэкономической ситуации⁵⁵. Законодательное подтверждение получил только оптимистический сценарий, а именно, тот, где цена на российскую нефть предполагалась на уровне 23,5 долл./барр. Однако впервые в российской практике был рассчитан альтернативный пессимистический сценарий, где цена на нефть прогнозировалась на уровне 18 долл./барр. В этом случае доходы бюджета снижались на 178,3 млрд. руб. Покрыть часть возникающего разрыва можно было, отказавшись от накопления финансового резерва, который в оптимистическом сценарии предполагался на уровне 109,8 млрд. руб. Оставались 68,5 млрд. руб. непокрытого финансового разрыва. Для этого и были предусмотрены условные расходы как раз в размере 68,5 млрд. руб., которые в случае негативного сценария развития событий должны были быть не «перенесены на более поздние сроки», а просто сокращены, иначе бы не сошелся бюджет.

Таблица 12

Расчетные параметры Закона о федеральном бюджете на 2002г. для различных сценариев (без учета ЕСН)

Млрд. руб.	Оптимистический (официальный) Цена на нефть = 23,5 долл./барр.	Пессимистический Цена на нефть = 18,5 долл./барр.
Доходы	1844,5	1666,2
Расходы	1666,2	1597,7
Обслуживание долга	285,0	285,0
Непроцентные расходы	1381,2	1312,7
Профицит	178,3	68,5
Накопление финансового резерва	109,8	0

Источник: Закон о бюджете на 2002 г., расчеты авторов

Таким образом, в случае негативного сценария развития событий расходы были бы сокращены, но без введения режима сокращения расходов. Задолженности бюджета перед бюджетополучателями не возникло бы. Разумеется, это верно для случая, если

⁵⁵ Подробный анализ этой проблемы представлен в работе «Анализ проблем бюджетного учета и классификации государственного бюджета России: бюджетный дефицит и профицит», А.Устинов, сборник «Эксперты о бюджетной политике», МОНФ, М.: 2003



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бы цена на нефть не опустилась бы ниже предусмотренной в пессимистическом сценарии.

Что касается бюджетополучателей, то формально для них это не имело значения, поскольку они должны были принимать обязательства в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств, которые с самого начала были уменьшены на сумму «условных» расходов.

Подобная практика на первый взгляд действительно создает страховочную «подушку» для бюджета и бюджетополучателей, но она может иметь и негативные последствия.

Во-первых, возникает отчетливая неравномерность в распределении расходов бюджета внутри года. Большая часть расходов смещается на четвертый квартал, при этом бюджетополучатели должны «освоить» все выделенные средства до конца года. Если в 2001 г. остаток средств на лицевых счетах бюджетополучателей разрешено было перенести на следующий год и использовать сверх бюджетных назначений 2002 г., то в 2002 г. ситуация изменилась, все неиспользованные средства на лицевых счетах были перечислены в финансовый резерв. Иными словами бюджетополучатели эти средства «потеряли». Угроза потери выделенных средств создает стимулы бюджетополучателям «освоить» средства любой ценой, т.е. любыми путями потратить их. Это, в свою очередь, не способствует повышению эффективности бюджетных расходов.

Во-вторых, бюджетополучатели все равно могут принимать завышенные денежные обязательства, либо главные распорядители могут доводить лимиты бюджетных обязательств в объеме, большем, чем предусмотрено бюджетными ассигнованиями. Причиной этому являются ожидания бюджетополучателей на повышение лимитов в будущем. В том числе, и по причинам, рассматриваемым в данном случае. Завышение же лимитов, как упоминалось в главе 2, является одной из причин возникновения кредиторской задолженности.

В 2003 г. было решено отказаться от такой практики. Иными словами, объем доведенных лимитов с самого начала должен соответствовать в точности объему утвержденных бюджетных ассигнований. При этом режим сокращения расходов или секвестр вводить не предполагалось. А в случае резкого снижения доходов ниже запланированного уровня, планировалось использовать финансовый резерв или дополнительные заимствования, то есть увеличивать бюджетный дефицит (или, точнее, уменьшать профицит).

То, что с самого начала лимиты бюджетных обязательств соответствуют параметрам закона о бюджете, является позитивным фактором. Это позволяет бюджетополучателям лучше планировать свои расходы внутри года, и при прочих равных условиях, должно вести к повышению эффективности расходов.

Отказ же от секвестра расходов и финансирование их ценой дополнительных заимствований или «проедания» финансового резерва с макроэкономической точки зрения может иметь негативные последствия в виде роста государственного долга, повышения процентной ставки и будущих расходов на обслуживание долга, снижения устойчивости системы государственных финансов.

Впрочем, совершенно очевидно, что в предвыборный год с особой силой вступают в действие политические факторы, а так как сокращение расходов является очень непопулярной мерой, то этот способ балансирования бюджета в случае снижения доходов, является политически недостижимым.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Несмотря на то, что процедура секвестра призвана исключить рост несанкционированной кредиторской задолженности, на практике эта цель не всегда достигается, так как законодательство не запрещает подвергать сокращению лимиты бюджетных обязательств по обязательствам, уже принятым и исполненным со стороны контрагентов бюджетных учреждений. Например, если договор поставки был заключен в соответствии с изначальным лимитом бюджетных обязательств, поставка практически осуществлена, то последующее сокращение лимитов бюджетных обязательств на соответствующие цели не освобождает бюджетополучателя от обязанности оплатить поставленный товар. В связи с этим представляется необходимым установить в Бюджетном кодексе запрет на сокращение ассигнований или лимитов бюджетных обязательств по тем статьям расходов, по которым контрагентами бюджета уже произведено исполнение.

2.3.7. Использование доходов, фактически полученных при исполнении бюджета сверх утвержденных законом о бюджете

Доходы, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных законом о бюджете, направляются Министерством финансов РФ, на уменьшение размера дефицита бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон о бюджете. При этом Министерство финансов должно подготовить и утвердить дополнительную бюджетную роспись.

Пунктом 2 ст.232 Бюджетного кодекса установлено, что при необходимости направить дополнительные доходы на другие цели, либо, когда ожидаемые фактические доходы превышают утвержденные законом о бюджете проективные более чем на 10 процентов, финансирование расходов бюджета сверх ассигнований, утвержденных законом о бюджете, осуществляется после внесения изменений и дополнений в закон о бюджете. Предусмотренная Бюджетным кодексом возможность направления дополнительных доходов бюджета на непроцентные расходы лишает бюджетный процесс жесткости, так как порождает завышенные ожидания бюджетополучателей, а значит, может иметь своим следствием принятие договорных обязательств с превышением лимитов бюджетных обязательств. Поэтому следует признать разумным приостановление действия этой нормы БК в 2001-2003 годах законами о федеральном бюджете на соответствующий год⁵⁶.

Проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете в связи с получением дополнительных доходов должен быть рассмотрен Государственной Думой во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его внесения в указанный орган. Если законопроект не принимается в срок, Правительство РФ имеет право провести равномерную индексацию расходов бюджета по всем направлениям после сокращения дефицита бюджета и погашения долговых обязательств.

2.3.8. Перемещение бюджетных ассигнований

Статьей 233 Бюджетного кодекса установлено, что главный распорядитель, распорядитель бюджетных средств в пределах своей компетенции имеют право перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в

⁵⁶ Ст. 121 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. N 150-ФЗ и ст. 136 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. N 194-ФЗ, соответственно.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

объеме не более 5 процентов бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств.

Эта мера призвана несколько смягчить жесткость казначейской системы и дать больше свободы главным распорядителям при распределении бюджетных средств. Соответственно у главного распорядителя появляется больше свободы для стимулирования более высокой эффективности расходования денег распорядителями и получателями бюджетных средств.

Статьей 234 Бюджетного кодекса установлено, что бюджетные ассигнования для главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от объемов бюджетных ассигнований, утвержденных бюджетной росписью и законом о бюджете.

Для главного распорядителя это происходит в следующих случаях:

- Если бюджетные ресурсы (доходы и источники финансирования) сокращаются настолько, что приходится сокращать расходы (вводить режим сокращения расходов) не более, чем на 10 процентов;
- Если бюджетные доходы наоборот, превышают установленные законом о бюджете параметры,

При этом разница с утвержденными бюджетными ассигнованиями не должна превышать 10 процентов.

Для распорядителя бюджетных средств основаниями для изменений бюджетных ассигнований являются те же, что и для главного распорядителя. Но с учетом того, что, согласно ст. 233 Бюджетного кодекса РФ главный распорядитель имеет право перемещать бюджетные ассигнования для распорядителя не более, чем на 5 процентов, объемы бюджетных ассигнований для получателя бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от объемов бюджетных ассигнований, утвержденных бюджетной росписью, не более чем на 15 процентов утвержденных объемов бюджетных ассигнований.

Уведомление о перемещении бюджетных ассигнований производится органом, исполняющим бюджет, при доведении уведомлений о лимитах бюджетных обязательств.

Помимо перемещения бюджетных ассигнований в случае сокращения доходов или поступлений из источников финансирования дефицита или напротив поступления дополнительных доходов статьей 166 БК Министру финансов предоставлено право своим распоряжением перераспределять средства федерального бюджета между главными распорядителями, разделами, подразделами и статьями в пределах не более 10 процентов утвержденных ассигнований. При этом 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, что представляется нам необоснованным расширением полномочий Минфина в бюджетном процессе. 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



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

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.

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.

Согласно ст. 40 Закона о бюджете на 2002г. Правительство Российской Федерации вправе в течение года вносить изменения в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета по различным основаниям, определенным этой статьей. При этом согласно Постановлению Правительства РФ от 27.02.02 №137 «О мерах по исполнению закона о



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

федеральном бюджете на 2002 г.», внесение изменений в сводную роспись по основаниям, предусмотренным ст. 40 этого закона, производится по представлению главных распорядителей средств федерального бюджета.

В Постановлении указывается, что внесение изменений, приводящих к образованию кредиторской задолженности по расходам, скорректированным в сторону уменьшения, не допускается. Однако, на основании каких критериев определяется, ведет ли данное изменение к возникновению задолженности или нет, не совсем понятно.

По итогам анализа процесса исполнения бюджета по расходам, можно сделать следующие выводы:

1) Между различными нормами Бюджетного кодекса имеются противоречия по вопросу об основаниях возникновения бюджетных обязательств и, соответственно, бюджетной задолженности.

Если руководствоваться определением бюджетного обязательства, данным в ст.222 Бюджетного кодекса («бюджетное обязательство - 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»), то все изменения в процессе исполнения бюджета, направленные на сокращение и перераспределение бюджетных ассигнований между бюджетополучателями, не оформленные в виде поправок к закону о бюджете и бюджетной росписи, являются основанием для возникновения бюджетной задолженности. В особенности это касается случаев сокращения/перемещения бюджетных ассигнований, Правительством на основании ст. 229 БК, министром финансов на основании 166 БК, создающих возможность несанкционированного отклонения результатов фактического исполнения бюджета по сравнению с плановым в пределах 10 процентов.

С другой стороны, ряд других статей БК связывают объем бюджетных обязательств также с лимитами бюджетных обязательств, которые являются гибким инструментом адаптации бюджетных расходов к обстоятельствам, возникающим в процессе исполнения бюджета. В частности, лимиты бюджетных обязательств подлежат сокращению в случае законного секвестра, блокировки и перемещения бюджетных ассигнований. При этом согласно ст.220 БК «уведомление о бюджетных ассигнованиях не предоставляет права принятия обязательств по осуществлению расходов бюджета и платежей», такое право возникает только на основании и в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов (ст.225 БК). Дополнительным подтверждением того, что изменение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с параметрами, установленными законом о бюджете и бюджетной росписью, ведет к изменению объема бюджетных обязательств, является норма ст.238, которая предоставляет бюджетополучателю право на компенсацию в размере недофинансирования - то есть разницы 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, за исключением случаев, когда такое недофинансирование обусловлено секвестром или блокировкой бюджетных средств.

Для устранения указанного противоречия представляется необходимым внести поправки в определение бюджетного обязательства в статье 222 БК, сформулировав



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

его следующим образом: «бюджетное обязательство - признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете, сводной бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств. В случае противоречия сводной бюджетной росписи и (или) лимитов бюджетных обязательств закону о бюджете объем бюджетного обязательства определяется в соответствии с законом о бюджете за исключением случаев, когда указанное несоответствие обусловлено решениями и действиями исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) в процессе исполнения бюджета, осуществленными в соответствии с нормами настоящего Кодекса».

При таком подходе бюджетная задолженность не будет считаться возникшей в случае сокращения бюджетных ассигнований, произведенного на основе норм БК РФ, в том числе, в результате секвестра, либо в результате допустимого с точки зрения ст. 229 БК РФ сокращения бюджетных ассигнований на сумму, не превышающую 10%, либо в результате перемещения бюджетных ассигнований. Отсутствие бюджетной задолженности в данном случае объясняется тем, что здесь отсутствует прямое невыполнение бюджетных обязательств, здесь имеет место их законное изменение.

В любом случае бюджетная задолженность возникает в связи с совершением бюджетных правонарушений, в частности правонарушений, допускаемых органами казначейства либо главными распорядителями/распорядителями бюджетных средств, приводящими к несанкционированному сокращению объемов финансирования (например, при санкционировании нецелевых расходов, при котором происходит недофинансирование целевых; при неправильном доведении лимитов бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств; при неперечислении бюджетных ассигнований в рамках уточненной бюджетной росписи; при немотивированном отказе в санкционировании расходов, соответствующих целевым критериям и т.д.)

2) Учитывая, что даже произведенное на законном основании сокращение лимитов бюджетных обязательств в течение года ведет к росту несанкционированной кредиторской задолженности бюджетополучателей, представляется сомнительной возможность легализации секвестра в некоторых случаях. Особенно проблематичной является ситуация, когда секвестру подвергаются лимиты бюджетных обязательств, под которые уже заключены гражданско-правовые договоры, в особенности те из них, по которым контрагентами уже произведено исполнение. В таких случаях секвестр приводит к возникновению прямых убытков у контрагентов бюджета, возмещения которых они вправе требовать в судебном порядке. В связи с этим представляется целесообразным восстановить в бюджетном законодательстве понятие «защищенных расходов» - то есть расходов, ассигнования по которым не подлежат сокращению в случае секвестра.

3) Наконец, во избежание произвольного изменения бюджетных ассигнований в процессе исполнения бюджета, которое почти всегда ведет к росту задолженности бюджетополучателей, необходимо ограничить возможности исполнительных органов власти (в частности, Минфина) по перемещению бюджетных ассигнований между распорядителями и получателями бюджетных средств по причинам, не связанным с прямыми правонарушениями, допущенными со стороны бюджетополучателей. Эта мера необходима в частности, для сохранения возможности пропорционального секвестра бюджетных расходов при недоборе доходных поступлений или поступлений из источников финансирования дефицита.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

4) Как показывает практика, одной из основных причин роста несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений является невыполнение нормы Бюджетного кодекса о доведении лимитов бюджетных обязательств до конечных получателей органами Федерального казначейства. На практике же доведение лимитов бюджетных обязательств до нижестоящих распорядителей и получателей средств осуществляется главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств, которые нередко превышают объем лимитов. Для решения этой проблемы необходимо либо усилить технические возможности органов Федерального казначейства, чтобы они были в состоянии самостоятельно доводить лимиты до конечных бюджетополучателей, либо ввести действенный казначейский контроль за исполнением этой обязанности главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

5) Необходимым условием сокращения несанкционированной кредиторской задолженности бюджетополучателей является строгое соблюдение предусмотренных Бюджетным кодексом сроков утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств, нарушение которых позволяет бюджетополучателям принимать бюджетные обязательства, основываясь исключительно на бюджетных ассигнованиях, которые могут подвергнуться значительному сокращению в процессе исполнения бюджета.

* * *

Выше, в классификации обязательств бюджета с точки зрения права, к расходным обязательствам государства/местного самоуправления был отнесен весь массив обязательств, вытекающих из:

федеральных, региональных и местных законов, предусматривающих бюджетное финансирование (расходные обязательства, носящие публично-правовой характер);

гражданско-правовых договоров государства, и бюджетных учреждений,

гражданско-правовых обязательств, возникающих из причинения юридическим и физическим лицам вреда незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов (органов местного самоуправления) и их должностных лиц.

В подразделах 2.4 и 2.5 будет подробно рассмотрен механизм возникновения кредиторской задолженности по расходным обязательствам различных видов.

2.4. Обязательства публично-правового характера как разновидность расходных обязательств

В силу несовершенства конституционного устройства в первые годы формирования российской государственности, и в частности – несовершенства законодательных процедур, допускавших возможность принятия законов, предусматривающих бюджетные расходы, без должного финансово-экономического обоснования и указания конкретных источников финансирования, к настоящему моменту накопился значительный объем фиктивных, не обеспеченных финансированием норм федерального законодательства. Общее число расходных обязательств, вытекающих из федеральных законов, не поддается точному подсчету, а тем более - финансовой оценке. Только в области социальной защиты федеральным законодательством установлено свыше 150 видов льгот, пособий, дотаций, распространяемых более чем на 230 категорий граждан, в прочих областях



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

отсутствуют даже примерные оценки численности и стоимости федеральных мандатов. Причин тому несколько:

- до сих пор формально сохраняют свое действие многие нормы советского законодательства, принятые в принципиально иных экономических условиях и полностью утратившие свою актуальность в настоящее время;
- низкий уровень юридической техники многих федеральных законов предопределяет наличие декларативных норм, исключающих их прямое применение;
- отсутствует федеральный контроль за исполнением федеральных мандатов вследствие чего состав принимаемых к исполнению норм федерального законодательства дифференцируется в различных регионах.

Такое положение имеет несколько негативных последствий⁵⁷. Во-первых, это порождает «правовую инфляцию» - то есть подрыв общественного доверия к государству и принимаемым им законам. Во-вторых, это нарушает целостность единого правового пространства: в условиях заведомой недостаточности доходов для покрытия всех расходов, предусмотренных федеральным законодательством, состав принимаемых к финансированию федеральных законов определяется каждым регионом самостоятельно. Несмотря на то, что с точки зрения бюджетного права неисполненные расходные обязательства, предусмотренные отраслевым законодательством, не порождают бюджетной задолженности, задолженность по таким обязательствам может быть признана решениями судов и принудительно списана с бюджетных счетов. Особенно велика такая вероятность применительно к обязательствам, вытекающим из так называемых необеспеченных федеральных мандатов – то есть расходных обязательств, возложенных на субнациональные бюджеты федеральным законодательством и подлежащих исполнению за счет собственных доходов субнациональных бюджетов.

Наличие и неисполнение необеспеченных федеральных мандатов создает напряженность в отношениях между субъектами права по всей цепочке от граждан до федеральных органов власти, а практика разрешения конфликтных ситуаций сопровождается нарушениями конституционных прав граждан и субъектов Федерации. Граждане обращаются в суд с требованиями об исполнении таких мандатов, предъявляя претензии к органам местного самоуправления или субъектам Федерации, суды принимают иски и в основном удовлетворяют их независимо от финансового состояния ответчика. Ответчики же практически лишены права предъявить регрессный иск в адрес Федерации, даже в тех случаях, когда обязательства Федерации компенсировать расходы субъектов Федерации и местных органов власти декларированы в соответствующем нормативном акте, так как в арбитражных судах сложилась устойчивая практика отказа в принятии к рассмотрению межбюджетных споров.

Начиная с 2000 года предпринимаются попытки смягчения проблемы нефинансируемых федеральных мандатов путем, во-первых, перевода части из них в категорию финансируемых, и, во-вторых, приостановления действия части из них.

⁵⁷ Подробнее об этом см. А.Золотарева. «Нефинансируемые федеральные мандаты», доклад, подготовленный в рамках проекта Фонда «Бюро экономического анализа» «Вопросы реформирования системы государственных финансов в области расходования бюджетных средств на предоставление услуг». Опубликовано на сайте Института экономики переходного периода (www.iet.ru).



2.4.1. Механизм компенсации федеральных мандатов, существующий на сегодняшний день

Вплоть до 2001 года механизм целевых компенсаций расходов региональных и местных бюджетов на исполнение тех или иных федеральных законов не применялся. Расходы на исполнение некоторых федеральных законов учитывались в составе расходных потребностей регионов при выделении финансовой помощи на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности из Фонда финансовой поддержки регионов (далее – ФФПР). Таким образом, право на частичную компенсацию указанных расходов имели только те субъекты Федерации, которые получали помощь из ФФПР (число дотационных регионов варьировалось в разные годы, но обычно не превышало 70). При этом компенсация расходов на исполнение федеральных законов была заведомо неполной, так как методика распределения трансфертов из ФФПР основывалась среди прочего на факторах дифференциации доходного потенциала региональных бюджетов, а объем финансовой помощи определялся исходя из выделенного объема средств на межбюджетное выравнивание. В результате объем финансирования одних и тех же федеральных законов резко дифференцировался в различных регионах в зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности, и многие регионы накопили значительную задолженность по выплате социальных трансфертов, предусмотренных федеральным законодательством. Это ставило субнациональные бюджеты в крайне нестабильное положение, так как суды часто удовлетворяли требования получателей социальных трансфертов, предусмотренных федеральным законодательством, об их принудительной выплате за счет средств субнациональных бюджетов вне зависимости от наличия у последних необходимых для этого финансовых ресурсов.

В 2001 году в составе федерального бюджета был создан Фонд компенсаций, предназначенный для предоставления бюджетам субъектов РФ целевой финансовой помощи (субсидий и субвенций) на реализацию законов, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы определенным категориям населения. Фонд компенсаций был за счет дополнительных доходов федерального бюджета, полученных вследствие централизации в федеральный бюджет поступлений налога на добавленную стоимость. По этим причинам было решено распределять средства на компенсацию расходов, связанных с реализацией федеральных мандатов, с помощью субсидий и субвенций, выделяемых всем без исключения субъектам Федерации, объем которых определяется на основании прямого расчета получателей социальных пособий и льгот в регионах.

Таким образом, основной новацией по сравнению с механизмом финансирования регионов из ФФПР является изменение подхода к финансированию расходов недотационных регионов. Ранее, субъекты Федерации, не получающие дотаций из ФФПР, должны были обеспечивать финансирование указанных расходов за счет собственных бюджетных доходов. Средства Фонда компенсаций распределяются независимо от финансовой обеспеченности регионов, исходя из численности соответствующих категорий населения.

Федеральная помощь из Фонда компенсаций субъектам Федерации оказывается в форме субвенций и субсидий через счета по учету средств бюджетов субъектов Федерации в территориальных органах Федерального казначейства. Это создает для федеральных властей дополнительные возможности по осуществлению контроля за целевым использованием выделяемых средств.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Итак, по сравнению с механизмом финансирования, существующим в рамках Фонда финансовой поддержки регионов, финансирование социальных расходов регионов из Фонда компенсаций, обладает следующими особенностями:

1. Финансирование из Фонда компенсаций имеет целевой характер;
2. Выделение субвенций и субсидий из Фонда компенсаций осуществляется через систему органов Федерального казначейства;
3. Размер финансовой помощи субъекту Федерации не зависит от налогового потенциала каждого конкретного региона, т.к. такая помощь предоставляется на основе данных о количестве проживающих в регионе лиц, имеющих право на получение соответствующих льгот и пособий.

В 2001 году из Фонда компенсаций финансировались расходы на реализацию лишь двух федеральных законов: «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Объем средств, запланированных к распределению в виде субвенций и субсидий из Фонда компенсаций в 2001 году, составил 33,38 млрд. руб. Из этой суммы 10,5 млрд. руб. направлялось на финансирование расходов по реализации Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и 22,8 млрд. руб. - на реализацию Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Также на 2001 год было запланировано распределение 8,35 млрд. руб. в виде дотаций, связанных с изменением объема и порядка формирования Фонда компенсаций по сравнению с первоначальным проектом бюджета. Выделение подобного трансферта в составе Фонда произошло по причине того, что первоначально планировалось финансировать за счет средств Фонда также выполнение обязательств региональных бюджетов, связанных с выполнением закона "О ветеранах". Однако на этапе обсуждения проекта закона о федеральном бюджете это предложение было отвергнуто, и высвободившиеся средства были направлены бюджетам субъектов Федерации в качестве нецелевых субсидий. В итоге, общая сумма средств, перечисляемых бюджетам субъектов Федерации в 2001 году в рамках Фонда компенсаций, составила 41,7 млрд. руб. (0,54% ВВП).

Как уже упоминалось выше, источником средств для создания Фонда компенсаций послужили дополнительные ресурсы федерального бюджета, образовавшиеся вследствие полной централизации поступлений налога на добавленную стоимость в федеральном бюджете. Произведенные нами оценки показывают, что в целом по стране указанное соотношение соблюдается: запланированный на 2001 объем Фонда компенсаций (41,7 млрд. руб.) лишь ненамного меньше возможных доходов региональных бюджетов по действовавшему в 2000 году нормативу отчислений НДС в бюджеты субъектов Федерации в 15% (43,3 млрд. руб.)⁵⁸. При оценке соотношения доходов бюджетов субъектов Федерации от налога на добавленную стоимость и дотаций из Фонда компенсаций в региональном разрезе (по данным и в условиях 2000 года) следует заметить, что принятый на 2001 год механизм финансирования некоторых региональных расходов приводит к существенному межрегиональному перераспределению ресурсов. Так, от замены зачисления 15% НДС в бюджеты субъектов РФ на дотации из федерального бюджета в наибольшей степени проиграли регионы с традиционно высоким уровнем бюджетной обеспеченности, такие как города Москва и Санкт-Петербург, Самарская, Свердловская и Пермская области, Республики Татарстан и Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкие автономные округа. В то же время, объем ресурсов, направляемых в

⁵⁸ Оценивался объем прогнозируемых федеральных доходов от налога на добавленную стоимость за вычетом планируемого объема возмещения налога экспортерам.



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

высокодотационные субъекты Федерации, существенно увеличился: положительный баланс средств, изъятых из региональных бюджетов вследствие централизации НДС, и дополнительно полученных средств в виде дотаций из Фонда компенсаций, принимает максимальные значения (в расчете на душу населения) в таких регионах, как Республики Дагестан, Тыва, Саха, Северная Осетия, Чукотском, Коми-Пермяцком, Усть-Ордынском и Агинском Бурятском автономных округах, Алтайском крае, Амурской, Магаданской и Брянской областях.

В целях оценки общего объема обязательств консолидированных бюджетов субъектов Федерации по финансированию государственных пособий гражданам, имеющим детей, а также степени исполнения указанных обязательств проведем анализ данных о расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации на выплату «детских пособий» и об изменении просроченной задолженности по выплате «детских пособий» в 2001 году. Одновременно сравним указанные данные с объемом субвенций региональным бюджетам, выделенных из Фонда компенсаций в 2001 году. Следует отметить, что проведение подобного анализа в отношении выполнения обязательств по финансированию льгот и пособий инвалидам не представляется возможным по причине отсутствия необходимых данных в отчетности об исполнении бюджетов субъектов Федерации.

В таблице ниже представлены данные о расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, изменении просроченной задолженности по данным расходам, финансировании соответствующих субвенций из Фонда компенсаций. Также в таблице представлена оценка годового объема обязательств по выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, которая была получена как сумма расходов на выплату пособий, уменьшенная на сумму изменения просроченной задолженности за год. Помимо этого, в таблице представлено соотношение объема средств, полученных из Фонда компенсаций на цели выплаты «детских пособий», и годового объема обязательств по выплате указанных пособий.



ТАБЛИЦА 13

Анализ степени финансирования федерального мандата по выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей

Субъект Федерации	Расходы на выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей	Просроченная задолженность по государственному пособию гражданам, имеющим детей по состоянию на 1 января 20021 года	Просроченная задолженность по государственному пособию гражданам, имеющим детей по состоянию на 1 января 2001 года	Изменение просроченной задолженности и по детским пособиям в 2001 году	Субвенции на реализацию федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" из Фонда компенсаций	Оценка годового объема обязательств по детским пособиям	Соотношение субвенций из ФК и годового объема обязательств по детским пособиям
Агинский Бурятский АО	55 517	8 167	42 789	-34 622	32 387	20 895	155%
Алтайский край	626 572	660 871	969 847	-308 976	455 986	317 596	144%
Амурская область	368 229	251 919	481 253	-229 334	220 649	138 895	159%
Архангельская область	332 130	222 000	347 874	-125 874	285 723	206 256	139%
Астраханская область	163 592	176 469	223 787	-47 318	133 610	116 274	115%
Белгородская область	206 932				266 467	206 932	129%
Брянская область	207 749				206 664	207 749	99%
Владимирская область	258 116	135 694	238 625	-102 931	181 689	155 185	117%
Волгоградская область	478 084	144 354	237 180	-92 826	328 018	385 258	85%
Вологодская область	191 362				191 544	191 362	100%
Воронежская область	253 294	623 302	645 524	-22 222	241 022	231 072	104%
г. Москва	1 092 500	0	0	0	1 020 114	1 092 500	93%
г. Санкт-Петербург	477 918				582 719	477 918	122%
Еврейская АО	40 778	71 160	73 535	-2 375	36 732	38 403	96%
Ивановская область	169 140	335 729	367 881	-32 152	163 089	136 988	119%
Ингушская республика	215 866	303 168	302 773	395	216 257	216 261	100%
Иркутская область	459 690	201 472	295 855	-94 383	420 497	365 307	115%
Кабардино-Балкарская Республика	242 018	37 188	37 567	-379	190 040	241 639	79%
Калининградская область	113 686	23 748	30 694	-6 946	98 929	106 740	93%
Калужская область	121 269		27 593	-27 593	153 791	93 676	164%
Камчатская область	132 080		70 221	-70 221	45 024	61 859	73%
Караево-Черкесская Республика	104 764		20 405	-20 405	106 371	84 359	126%
Кемеровская область	573 908	480 595	670 231	-189 636	502 782	384 272	131%
Кировская область	351 063	291 523	404 607	-113 084	292 813	237 979	123%
Коми-Пермяцкий АО	57 784	3 504	22 675	-19 171	39 477	38 613	102%
Корякский АО	23 383	7 552	21 647	-14 095	12 851	9 288	138%

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Субъект Федерации	Расходы на выплаты государственным гражданам, имеющим детей	на просроченную задолженность по государственному пособий гражданам, имеющим детей по состоянию на 1 января 20021 года	Просроченная задолженность по государственному пособий гражданам, имеющим детей, по состоянию на 1 января 2001 года	Изменение просроченной задолженности и по детским пособиям в 2001 году	Субвенции на реализацию федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" из Фонда компенсаций	Оценка годового объема обязательств по детским пособиям	Соотношение субвенций из ФК и годового объема обязательств по детским пособиям
Костромская область	97 266	165 854	141 455	24 399	90 908	121 665	75%
Краснодарский край	1 062 312	484 811	745 649	-260 838	664 831	801 474	83%
Красноярский край	504 280	10 579	182 925	-172 346	613 938	331 934	185%
Курганская область	245 125	457 398	500 254	-42 856	193 260	202 269	96%
Курская область	235 312	201 356	264 694	-63 338	208 577	171 974	121%
Ленинградская область	217 293	189 746	270 966	-81 220	129 144	136 073	95%
Липецкая область	120 133	7 848	1 141	6 707	117 680	126 840	93%
Магаданская область	62 058	55 790	96 425	-40 635	54 792	21 423	256%
Московская область	744 363	0	153 357	-153 357	767 511	591 006	130%
Мурманская область	161 184	163 170	220 635	-57 465	161 202	103 719	155%
Ненецкий АО	17 080				12 925	17 080	76%
Нижегородская область	630 524	178 917	356 079	-177 162	469 962	453 362	104%
Новгородская область	107 188		11 495	-11 495	93 241	95 693	97%
Новосибирская область	458 645	881 513	923 059	-41 546	390 940	417 099	94%
Омская область	431 496	1 008 574	1 149 443	-140 869	421 833	290 627	145%
Оренбургская область	469 063	148 749	239 844	-91 095	386 663	377 968	102%
Орловская область	131 498		9 950	-9 950	134 787	121 548	111%
Пензенская область	447 850	19 397	257 949	-238 552	176 461	209 298	84%
Пермская область	325 115				446 603	325 115	137%
Приморский край	512 442	654 987	883 569	-228 582	384 003	283 860	135%
Псковская область	148 762	142 974	188 082	-45 108	115 676	103 654	112%
Республика Адыгея	100 370		30 220	-30 220	71 059	70 150	101%
Республика Алтай	117 331	131 400	174 030	-42 630	80 973	74 701	108%
Республика Башкортостан	529 957				572 655	529 957	108%
Республика Бурятия	234 080	525 479	577 500	-52 021	220 114	182 059	121%
Республика Дагестан	615 029	59 189	18 370	40 819	605 416	655 848	92%
Республика Калмыкия	132 302	126 563	187 126	-60 563	88 563	71 739	123%
Республика Карелия	144 802		33 802	-33 802	102 950	111 000	93%



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Субъект Федерации	Расходы на выплаты государственным гражданам, имеющим детей	на просроченную задолженность по государственным пособиям гражданам, имеющим детей, по состоянию на 1 января 20021 года	Просроченная задолженность по государственным пособиям гражданам, имеющим детей, по состоянию на 1 января 2001 года	Изменение просроченной задолженности и по детским пособиям в 2001 году	Субвенции на реализацию федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" из Фонда компенсаций	Оценка годового объема обязательств по детским пособиям	Соотношение субвенций из ФК и годового объема обязательств по детским пособиям
Республика Коми	225 091	197 345	284 944	-87 599	122 051	137 492	89%
Республика Марий-Эл	166 658	187 931	247 837	-59 906	152 271	106 752	143%
Республика Мордовия	168 858	152 057	180 106	-28 049	151 519	140 809	108%
Республика Саха (Якутия)	363 198				341 479	363 198	94%
Республика Сев. Осетия	157 636	212 155	454 571	-242 416	129 735	-84 780	-153%
Республика Татарстан	430 066		7 322	-7 322	516 079	422 744	122%
Республика Тыва	168 716	189 296	236 680	-47 384	164 445	121 332	136%
Республика Хакасия	169 002	5 828	61 386	-55 558	109 061	113 444	96%
Ростовская область	741 746	700 200	833 503	-133 303	665 301	608 443	109%
Рязанская область	249 970	220 248	341 834	-121 586	199 970	128 384	156%
Самарская область	418 571				418 601	418 571	100%
Саратовская область	472 297	355 833	493 260	-137 427	416 456	334 870	124%
Сахалинская область	124 171	207 250	241 992	-34 742	97 774	89 429	109%
Свердловская область	759 029	1 948 422	2 183 600	-235 178	652 753	523 851	125%
Смоленская область	255 455	121 204	261 236	-140 032	115 461	115 423	100%
Ставропольский край	547 634	443 251	598 541	-155 290	425 294	392 344	108%
Таймырский АО	10 832				11 087	10 832	102%
Тамбовская область	254 170	140 531	230 331	-89 800	159 597	164 370	97%
Тверская область	330 376	137 102	312 858	-175 756	218 621	154 620	141%
Томская область	278 394	45 730	165 505	-119 775	194 433	158 619	123%
Тульская область	439 243	2 919	268 205	-265 286	195 305	173 957	112%
Туменская область	220 749		24 507	-24 507	267 021	196 242	136%
Удмуртская Республика	528 302	243 229	550 098	-306 869	328 433	221 433	148%
Ульяновская область	195 945	387 894	416 275	-28 381	166 759	167 564	100%
Усть-Ордынский Бурятский АО	104 881		58 304	-58 304	50 647	46 577	109%
Хабаровский край	387 322	134 556	269 934	-135 378	263 186	251 944	104%
Ханты-Мансийский АО	289 107				342 557	289 107	118%
Челябинская область	646 306	592 383	788 895	-196 512	638 753	449 794	142%



Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Субъект Федерации	Расходы на выплаты государственным гражданам, имеющим детей	на государственные пособия гражданам, имеющим детей	на государственные пособия гражданам, имеющим детей по состоянию на 1 января 2002 года	Просроченная задолженность по государственным пособиям гражданам, имеющим детей, на 1 января 2001 года	Просроченная задолженность по государственным пособиям гражданам, имеющим детей, 2001 году	Изменение просроченной задолженности и по пособиям в 2001 году	Субвенции на реализацию федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" из Фонда компенсаций	Оценка годового объема обязательств по детским пособиям	Соотношение субвенций из ФК и годового объема обязательств по детским пособиям
Чеченская Республика	305 416	30 400	30 400	30 400	30 400	30 400	312 962	335 816	93%
Читинская область	277 728	653 856	752 659	-98 803	-98 803	229 761	178 925	128%	128%
Чувакская Республика	265 749	0	12 690	-12 690	-12 690	278 144	253 059	110%	110%
Чукотский АО	62 287		41 665	-41 665	-41 665	28 169	20 622	137%	137%
Эвенкийский АО	7 993		1 194	-1 194	-1 194	7 966	6 799	117%	117%
Ямало-Ненецкий АО	80 766		20 528	-20 528	-20 528	81 709	60 238	136%	136%
Ярославская область	149 991	258 374	401 021	-142 647	-142 647	147 699	7 344	2011%	2011%

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов



Из представленных данных видно, что в большинстве субъектов Федерации размер просроченной задолженности по выплате «детских пособий» снизился в течение 2001 года. Увеличение просроченной задолженности произошло лишь в трех регионах: Ингушской республике, Костромской и Липецкой областях (из таблицы виден положительный прирост просроченной задолженности для Чеченской республики, однако вследствие отсутствия данных о состоянии задолженности на 1 января 2001 года нельзя сделать вывод о том, что задолженность действительно увеличилась). Согласно представленным данным, по состоянию на 1 января 2002 года задолженность отсутствовала лишь в трех субъектах Федерации – городе Москве, Московской области и Чувашской республике. При этом необходимо отметить, что многие субъекты Федерации не представили данных о наличии просроченной задолженности по выплате «детских пособий» либо на одну из отчетных дат, либо на обе отчетные даты, поэтому анализ данных по указанным регионам не представляется целесообразным (в Таблице такие регионы выделены серым цветом).

Анализ представленных данных показывает, что субвенции из Фонда компенсаций в 69 регионах были выделены в объеме меньшем, чем фактически произведенные расходы на выплату детских пособий, однако в большинстве субъектов Федерации объем субвенций превышает объем оцененных нами годовых обязательств по выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей. Другими словами, несмотря на то обстоятельство, что формально выделенные из федерального бюджета средства меньше объема финансируемых таким образом расходов, в большинстве регионов такая отрицательная разница вызвана расходами регионов на погашение просроченной задолженности по «детским пособиям». Так, из 65 рассматриваемых регионов средств, выделенные из Фонда компенсаций, превышают оценку годового объема обязательств по выплате «детских пособий», в то время как для 19 регионов указанные средства оказались ниже оцененного объема обязательств. Анализ данного соотношения для конкретных регионов показывает, что за исключением экстремальных случаев, связанных с несовершенством статистической информации (например, в Республике Северная Осетия просроченная задолженность по выплате пособий сократилась не величину, превышающую объем произведенных на эти цели расходов, а данные по Ярославской области свидетельствуют о том, что расходы консолидированного бюджета региона на выплату "детских пособий" практически полностью были направлены на выплату просроченной задолженности, в то время как текущее начисление пособий практически полностью прекратилось), максимальная степень недофинансирования оценки обязательств по выплате "детских пособий" наблюдалась в таких субъектах Федерации, как Костромская область (за счет субвенции региональные власти были в состоянии профинансировать лишь 75% оцененных нами обязательств по "детским пособиям"), Кабардино-Балкарская республика (79%), Краснодарский край (83%), Пензенская область (84%) и Волгоградская область (85%). В остальных регионах степень недофинансирования текущих обязательств составила 11% и ниже.

Что касается превышения объема субвенции над оценкой текущих обязательств по выплате «детских пособий», то максимальная степень такого превышения была зафиксирована в таких регионах, как Магаданская область, где региональные власти оказались в состоянии выплатить за счет средств федерального бюджета 256% нашей оценки текущих обязательств по «детским пособиям», Красноярский край (185%), Амурская область (159%), Рязанская область (156%), Мурманская область (155%), Агинский Бурятский АО (155%) и прочие субъекты Федерации.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Таким образом, по итогам проведенного анализа можно сделать вывод о том, что с введением новой системы федерального финансирования такого федерального расходного мандата как государственные пособия гражданам имеющим детей, данный мандат можно отнести к категории финансируемых. По крайней мере, анализ исполнения бюджетов тех субъектов Федерации, по которым имеется статистическая информация, показывает, что в большинстве регионов средства Фонда компенсаций в 2001 году использовались для погашения задолженности по пособиям при обеспечении текущих выплат в полном объеме. В результате можно утверждать, что введение такого инструмента финансирования федеральных мандатов, как субвенции и субсидии из Фонда компенсаций, позволило не только перевести такой крупнейший федеральный расходный мандат, как государственные пособия гражданам, имеющим детей, в категорию финансируемых, но и направить в субъекты Федерации дополнительные средства, что позволило осуществить погашение имеющейся задолженности по «детским пособиям», образовавшейся в период отсутствия компенсации соответствующих расходов региональных бюджетов из федерального.

Закон о федеральном бюджете на 2002 год значительно расширил перечень законов, региональные расходы, на реализацию которых подлежат компенсации через механизм субвенций и субсидий из Фонда компенсаций. Соответственно был увеличен и размер Фонда (до 40,7 млрд. рублей). В соответствии со статьями 55-57 Закона о федеральном бюджете на 2002 г. из Фонда компенсаций возмещаются расходы по предоставлению социальных льгот, предусмотренных следующими федеральными законами:

1. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ;
2. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. №81-ФЗ;
3. «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 г. №1761-1;
4. «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» от 15 января 1993 г. №4301-1;
5. «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» от 9 января 1997 г. №5-ФЗ;
6. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
7. «О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» от 19 августа 1995 г. №149-ФЗ;
8. «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» от 26 ноября 1998 г. №175-ФЗ.

Кроме того, из Фонда компенсаций выделяются субсидии на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи, предусмотренных для федеральных государственных служащих законами:

1. «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. №76-ФЗ;
2. «О милиции» от 18 апреля 1991 г. №1026-1;
3. «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Российской Федерации» (Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. №4202-1);

4. «О федеральных органах налоговой полиции» от 24 июня 1993 г. №5238-1;

5. «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах налоговой полиции Российской Федерации» (Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 20 мая 1993 г. №4991-1);

6. Таможенным кодексом Российской Федерации.

Таким образом, в 2002 году из Фонда компенсаций компенсировались расходы региональных бюджетов по финансированию, во-первых, собственно социальных пособий и льгот, установленных федеральными законами, и, во-вторых, льгот для федеральных государственных служащих, которые относятся скорее к расходам на обеспечение функционирования федеральных органов власти и организаций, чем к социальным.

По закону о бюджете на 2003 год объем Фонда компенсаций должен составить 47 млрд. рублей (то есть на 7 млрд. больше, чем в 2002 году). Изменения в структуре расходов Фонда компенсаций состоят во включении в него расходов, вытекающих из проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг». На эти цели предполагается направить 13,8 млрд. рублей или почти 30% общего объема расходов Фонда. Указанный законопроект, принятый Государственной Думой во втором чтении 21 марта 2003 г., предполагает установление нового федерального мандата - субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг малообеспеченным гражданам с одновременной отменой ряда льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, предоставленных федеральными законами отдельным категориям граждан (в частности, членам семей ветеранов труда, гражданам, проживающим в сельской местности, ветеринарам, работникам образовательных и медицинских организаций и пр.). При этом предполагается сохранить полное возмещение из федерального бюджета расходов субнациональных бюджетов по предоставлению льгот, предусмотренных для таких категорий граждан как: инвалиды, герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы, Герои Социалистического Труда и полные кавалеры ордена Трудовой Славы; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча». Что касается льгот по оплате жилья и коммунальных услуг для малообеспеченных категорий населения, то по вопросу об их финансировании законопроект содержит существенно менее определенную формулировку: «Возмещение затрат связанных с предоставлением гражданам субсидий, осуществляется за счет средств местных бюджетов, и передаваемой им на эти цели финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета в объемах, устанавливаемых законами о бюджетах соответствующего уровня бюджетной системы на очередной финансовый год». Таким образом, можно предположить, что расходы местных бюджетов на выплату указанных субсидий будут компенсироваться не полностью и превратятся в новый частично финансируемый федеральный мандат.

Исключение из состава Фонда компенсаций средств на оплату льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг для военнослужащих и сотрудников силовых ведомств связано с переходом к финансированию этих льгот напрямую из федерального бюджета.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Таким образом, с момента образования Фонда компенсаций состав финансируемых из него расходов региональных и местных бюджетов постоянно расширялся, что означает не что иное как перевод соответствующих федеральных мандатов из категории необеспеченных в категорию обеспеченных. Позитивным следствием этой тенденции является сокращение задолженности субнациональных бюджетов по соответствующим расходным обязательствам. Вместе с тем, еще сохраняется значительное число необеспеченных федеральных мандатов. Анализ структуры расходов региональных бюджетов позволяет сделать вывод, что в настоящее наибольший удельный вес в структуре расходов субнациональных бюджетов имеют расходы, вытекающие из следующих федеральных законов: «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего севера и приравненных к ним местностях», «О ветеранах», «Об упорядочении оплаты труда работников организаций бюджетной сферы», «О тарифной ставке (окладе) первого разряда единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы». До сих пор не отменены положения многих федеральных законов, возлагающие на субнациональные бюджеты осуществление расходов по предметам исключительного ведения Российской Федерации, в первую очередь – финансирование социальных льгот для федеральных государственных служащих. Кроме того, как подчеркивалось выше, параллельно с отменой одних необеспеченных федеральных мандатов вводятся другие. В частности, законопроектом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» предполагается ввести новый необеспеченный мандат по финансированию субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг малообеспеченным.

2.4.2. Приостановление действия федеральных законов, предусматривающих расходные обязательства

Вторым применяемым на практике способом решения проблемы нефинансируемых расходных обязательств является приостановление действия части из них. В соответствии с пунктом 4 статьи 83 Бюджетного кодекса «в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год указывается перечень законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию».

В порядке реализации этой нормы БК начиная с 2001 года приложениями к закону о федеральном бюджете утверждается перечень законодательных актов Российской Федерации, действие которых приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию⁵⁹. В таблице ниже приведены данные о реализации п.4 ст.83 Бюджетного кодекса в последние годы.

59 См. Приложение № 38 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2001 год" от 27.12.2000 №150-ФЗ и Приложение 17 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2002 год" от 30.12.2001 №194-ФЗ.

Некоторые показатели реализации пункта 4 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации при формировании федерального бюджета на 2001-2003 гг.

	2001	2002	2003
Приостановлено (отменено) действие нормативных правовых актов - всего:	87	120	97
в т.ч. федеральных законов, законов РФ, законов РСФСР, постановлений Верховного Совета Российской Федерации	43	58	53
из них в течение 3-х лет подряд			29
в т.ч. нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства Российской Федерации	44	62	36 ¹
Объем приостановленных (отмененных) обязательств (млрд. руб.) - всего	520,9	380,4	1368,7
- за счет федерального бюджета	520,9	380,4	534,4
в т.ч. обязательства, приостановленные в течение 3-х лет подряд	-	-	480,7
- за счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	-	-	834,3
Объем приостановленных (отмененных) обязательств, установленных федеральными законами, законами РФ, законами РСФСР, постановлениями Верховного Совета РФ - всего	464,4	355,6	1315,5
- за счет федерального бюджета	464,4	355,6	484,8
- за счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	-	-	830,7
Объем приостановленных (отмененных) обязательств, установленных нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ (млрд. руб.)	56,5	24,8	53,2 ¹

Примечание: с учетом проекта указа Президента РФ и проекта постановления Правительства РФ по приостановлению (отмене) нормативных правовых актов в связи с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2003 год"

Источник: Доклад Первого Заместителя Министра Финансов РФ Т.Г.Голиковой «О разграничении доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» на заседании Правительства.

Например, в соответствии с Приложением 17 к Закону о бюджете на 2002 год приостановлено действие следующих нормативных актов:

1. Пункты 6, 15, 20 и 24 части первой статьи 14 «Компенсации и льготы гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы» - (п.6 - первоочередное бесплатное обеспечение легковым автомобилем при наличии соответствующих медицинских показаний; п.15 - одноразовое получение беспроцентной ссуды на приобретение или строительство садовых домиков, благоустройство садовых участков, внеочередное обеспечение необходимыми строительными материалами; п.20 - одноразовое получение беспроцентной ссуды на покупку (приобретение) жилья, кооперативное или индивидуальное жилищное строительство при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий) с погашением 50 процентов ссуды за счет средств федерального бюджета; п.24 - одноразовое получение беспроцентной ссуды для организации подсобного или фермерского хозяйства), пункт 6 части первой статьи 15 «Компенсации и льготы участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения» - (п.6 - одноразовое получение беспроцентной ссуды на покупку (приобретение) жилья, кооперативное или индивидуальное жилищное строительство (при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий) с погашением 25 процентов ссуды за счет средств федерального

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджета), пункты 10 и 11 части первой статьи 17 «Компенсации и льготы гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения и переселенным (переселяемым) из зоны отселения» - (п.10 - одноразовое получение беспроцентной ссуды на хозяйственное обзаведение и на строительство индивидуального жилого дома с надворными постройками; п.11- получение беспроцентной ссуды на приобретение или строительство садовых домиков и благоустройство садовых участков), пункт 15 части первой статьи 18 «Компенсации и льготы гражданам, постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с правом на отселение» - (п.15 - одноразовое получение беспроцентной ссуды на индивидуальное или кооперативное жилищное строительство при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий), статья 28 Закона Российской Федерации (обязательное бесплатное государственное страхование всех граждан Российской Федерации, подвергшихся радиоактивному воздействию вследствие чернобыльской катастрофы, от риска радиационного ущерба в пределах 20 000 рублей) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»

2. Статьи 7, 8, 9, 10 и 11 Закона Российской Федерации от 11 октября 1991 года №1738-1 «О плате за землю» в части взимания платы за землю, на которой размещены объекты мобилизационного назначения, мобилизационные мощности, законсервированные и неиспользуемые в текущем производстве, испытательные полигоны и склады для хранения всех видов мобилизационных запасов (резервов).

3. Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 года №1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации» в части создания и деятельности Федерального дорожного фонда Российской Федерации.

4. Статья 13 и часть первая статьи 16 в части получения беспроцентной ссуды и пункт «в» части второй статьи 16 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года №1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий». Статья 13 предусматривает право на получение беспроцентной ссуды и первоочередное обеспечение строительными материалами для строительства жилья для реабилитированных лиц, утративших жилые помещения в связи с репрессиями в случае возвращения на прежнее место жительства. Пункт «в» части второй статьи 16 предусматривает бесплатное обеспечение автомобилем класса ЗАЗ-968М при наличии медицинских показаний на мотоциклу, при отсутствии противопоказаний к вождению автомобиля.

5. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года №2060-1 «Об охране окружающей природной среды» в части создания и деятельности Федерального экологического фонда Российской Федерации и перечисления во внебюджетные государственные экологические фонды платы за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения.

6. Абзац второй пункта 3 статьи 43.4 и пункт 1 статьи 44 в части выплаты стоимости продовольственного пайка, пункт 1 статьи 44 в части освобождения от уплаты налога на доходы физических лиц (подходного налога) Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

7. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 января 1992 года №2235-1 «Об утверждении Порядка образования и использования Федерального дорожного фонда Российской Федерации».

8. Пункт 2 статьи 40 и пункты 2 и 3 статьи 54 Закона Российской Федерации «Об образовании» в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Пункт 2 статьи 40 предусматривает «ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10 процентов национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов». Доля расходов на финансирование высшего профессионального образования должна составлять не менее трех процентов расходной части федерального бюджета. При этом за счет средств федерального бюджета должно финансироваться обучение в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее 170 студентов на каждые 10 тысяч человек, проживающих в Российской Федерации.

п.2 ст.54 - Педагогическим работникам образовательных учреждений минимальные ставки заработной платы и должностные оклады устанавливаются в размере, превышающем уровень средней заработной платы в Российской Федерации;

п.3 ст.54 - Размер средней ставки заработной платы и должностного оклада педагогических работников образовательных учреждений устанавливается на уровне:

для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования - в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации;

для учителей и других педагогических работников - не ниже средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации;

для иных работников образовательных учреждений - средней заработной платы аналогичных категорий работников промышленности в Российской Федерации.)

9. Часть вторая статьи 2 в части использования патентных пошлин в качестве источника финансирования деятельности Патентного ведомства и статья 33 в части уплаты патентных пошлин в Патентное ведомство Патентного закона Российской Федерации от 23 сентября 1992 года №3517-1.

10. Абзац четвертый пункта 12 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 23 сентября 1992 года №3518-1 «О введении в действие Патентного закона Российской Федерации» в части уплаты патентных пошлин в Патентное ведомство.

11. Статья 44 Закона Российской Федерации от 23 сентября 1992 года №3520-1 «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» в части уплаты патентных пошлин в Патентное ведомство.

12. Пункт 3 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 23 сентября 1992 года №3521-1 «О введении в действие Закона Российской Федерации «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» в части уплаты патентных пошлин в Патентное ведомство.

13. Часть вторая статьи 45 и часть третья статьи 54 Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 года №3612-1 в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета. Часть вторая статьи 45 гарантирует ежегодно направление не менее 2-х процентов средств федерального бюджета на сохранение и развитие культуры. Часть третья статьи 54 гарантирует установление размера средней ставки и должностного оклада творческим работникам и специалистам государственных организаций культуры на уровне не ниже ставок и окладов работников образования в Российской Федерации, а творческим работникам и специалистам организаций культуры, отнесенных в установленном порядке к особо ценным объектам, - не ниже ставок и окладов профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

14. Часть третья статьи 52 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года №4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации». Указанные нормы устанавливают для всех категорий сотрудников органов внутренних дел освобождение от уплаты подоходного налога с физических лиц по денежному довольствию и другим выплатам, получаемым ими в связи со службой в органах внутренних дел.

15. Часть пятая статьи 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года №4462-1, согласно которой «... государственные нотариальные конторы содержатся за счет отчислений из федерального бюджета Российской Федерации».

16. Часть вторая статьи 38 Положения о прохождении службы в органах налоговой полиции Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 20 мая 1993 года №4991-1 «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах налоговой полиции Российской Федерации». Указанная норма устанавливала освобождение от уплаты подоходного налога на денежное довольствие и на другие выплаты, получаемые в связи со службой, сотрудников налоговой полиции. (В настоящий момент эта норма отменена вообще).

17. Подпункты «к» и «м» статьи 35 Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 года №5003-1 «О таможенном тарифе», предусматривающие освобождение от уплаты пошлины при ввозе оборудования, приборов и материалов для выполнения различных целевых социально-экономических программ.

18. Статья 8 Федерального закона от 29 декабря 1994 года №79-ФЗ «О государственном материальном резерве», предусматривающая «финансирование системы государственного резерва за счет средств федерального бюджета, а также за счет средств, получаемых от реализации материальных ценностей государственного резерва и других операций с ними».

19. Подпункт «б» подпункта 1 пункта 1 статьи 10 Федерального закона «О ветеранах», предусматривающий получение от кредитных организаций разовых льготных кредитов на приобретение (строительство) квартир, жилых домов, садовых домиков, благоустройство садовых участков, организацию подсобного или фермерского хозяйства.

20. Статья 124, статья 125 в части формирования и использования средств федерального целевого бюджетного фонда восстановления и охраны водных объектов и федерального целевого бюджетного экологического фонда Водного кодекса Российской Федерации.

21. Части первая и вторая статьи 2 Федерального закона от 10 января 1996 года №6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в части компенсации за счет бюджета стоимости продовольственного пайка для судей и работников аппаратов судов Российской Федерации.

22. Подпункты 2 и 5 части первой статьи 7 Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» в части льгот по уплате акцизов и налога на добавленную стоимость на подакцизные товары, ввозимые из других стран на территорию Особой экономической зоны.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

23. Статья 28 Федерального закона от 30 января 1996 года №16-ФЗ «О центре международного бизнеса «Ингушетия», предусматривающая целый перечень льгот, включая «... полное освобождение от уплаты всех налогов Российской Федерации, за исключением регистрационного и годового сборов...» для компаний, зарегистрированных на территории центра.

24. Часть вторая статьи 1 Федерального закона от 1 августа 1996 года №107-ФЗ «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования», устанавливающая компенсационные выплаты на питание размере 3 рублей в день на одного обучающегося, приостанавливается в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета.

25. Подпункт 1 пункта 3 статьи 2 и пункты 4, 6 - 9 статьи 30 в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета, абзацы третий и четвертый пункта 3 статьи 16 в части образовательных учреждений, финансируемых из федерального бюджета, Федерального закона от 22 августа 1996 года №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Подпункт 1 пункта 3 статьи 2 устанавливает выделение на содержание государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования не менее трех процента расходов федерального бюджета.

Пункт 4 статьи 30 устанавливает минимальный размер ставок для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений в размере не ниже восьмикратного минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом.

Пункты 6-9 статьи 30 устанавливают обязательное минимальное соотношение средних должностных окладов различных категорий работников высших учебных заведений к средней заработной плате работников промышленности в Российской Федерации.

Абзацы третий пункта 3 статьи 16 устанавливает для студентов очной формы обучения государственных, муниципальных высших учебных заведений доплату на питание из расчета на одного человека на каждый календарный день не менее 2 рублей, а также предоставляет право на бесплатный проезд железнодорожным транспортом один раз в год туда и обратно.

Абзац четвертый пункта 3 статьи 16 устанавливает для иногородних студентов и аспирантов очной формы обучения государственных, муниципальных высших учебных заведений, право на бесплатный проезд железнодорожным транспортом один раз в год туда и обратно или автобусным транспортом при отсутствии железнодорожного сообщения; а для студентов и аспирантов, постоянно проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в Сибири и на Дальнем Востоке, - авиационным транспортом один раз в год туда и обратно.

26. Часть третья статьи 7 Федерального закона от 22 августа 1996 года №126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», предусматривающая финансирование кинематографии в размере не менее чем 0,2 процента расходной части федерального бюджета, приостановлена в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета.

27. Абзац второй пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 23 августа 1996 года №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», предусматривающая выделение не менее четырех процентов расходной части

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

федерального бюджета на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения, приостановлена в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета.

28. Часть вторая статьи 63 в части установления размера платы органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основании кадастровой оценки переводимого и (или) изымаемого участка лесного фонда и направления ее лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством на возмещение потерь лесного хозяйства, часть первая статьи 106 в части распределения средств, получаемых при взимании платежей за пользование лесным фондом, и часть четвертая статьи 106 Лесного кодекса Российской Федерации.

29. Пункт 7 статьи 12 Федерального закона от 26 февраля 1997 года №31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» – «... Финансирование мобилизационных органов и мобилизационных работников осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета».

30. Статья 17 Федерального закона от 21 июля 1997 года №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» в части финансирования за счет средств федерального бюджета организаций, по обязательствам которых Российская Федерация несет субсидиарную ответственность.

31. Подпункт 2 пункта 3 статьи 7 Федерального закона от 25 сентября 1997 года №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» в части доходов от приватизации федерального имущества.

32. Абзац первый пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 6 мая 1998 года №71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами».

33. Абзац первый в части слов «в том числе» и абзац второй в части выплаты денежной компенсации пункта 14 статьи 15, пункт 4 статьи 17 в части освобождения военнослужащих от уплаты налога на доходы физических лиц (подходного налога) Федерального закона от 27 мая 1998 года №76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

34. Статья 8 Федерального закона от 27 мая 1998 года №78-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1996 год», согласно которой «расходы по обслуживанию привлеченных кредитов банков, произведенные в нарушение статьи 10 Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1996 год», в сумме 1 954,93 млрд. рублей возмещаются Фонду в полном объеме за счет средств федерального бюджета».

35. Абзац восьмой статьи 4 и часть первая статьи 5 в части оплаты расходов на доставку трудовых пенсий за счет средств федерального бюджета, часть вторая статьи 6 Федерального закона от 27 мая 1998 года №79-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1997 год».

36. Часть десятая статьи 48 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой «...При распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны составлять не менее 50 процентов от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации».

37. Федеральный закон от 28 октября 1998 года №163-ФЗ «О порядке финансирования государственных пенсий, выплата которых по законодательству Российской Федерации осуществляется за счет средств федерального бюджета».

38. Абзац третий пункта 2 статьи 19 Федерального закона от 5 марта 1999 года №46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» в

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

части использования средств федерального бюджета при формировании фонда компенсаций для выплат компенсаций инвесторам-физическим лицам.

39. Абзац шестой статьи 4 Федерального закона от 30 марта 1999 года №56-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год» в части финансирования расходов на выплаты по нестраховым периодам трудовой деятельности, учитываемым при назначении пенсий за счет ассигнований из федерального бюджета.

40. Статья 10 Федерального закона от 30 апреля 1999 года №83-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1999 год», предписывающая «... Правительству Российской Федерации возместить Фонду задолженность федерального бюджета по расходам на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в сумме 593,00 млн. рублей, в том числе задолженность в сумме 177,60 млн. рублей, образовавшуюся в 1994 - 1995 годах, задолженность в сумме 247,80 млн. рублей, образовавшуюся в 1996 году, и задолженность в сумме 167,60 млн. рублей, образовавшуюся в 1997 году...».

41. Статья 2 Федерального закона от 1 мая 1999 года №86-ФЗ «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 1997 год», предусматривающая, что «... задолженность федерального бюджета перед Фондом по расходам на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», образовавшаяся в 1997 году в сумме 167,7 млрд. рублей, погашается начиная с 2000 года».

42. Пункт 2 статьи 21 Федерального закона от 1 мая 1999 года №94-ФЗ «Об охране озера Байкал», предусматривающий создание в федеральном бюджете целевого бюджетного фонда по охране озера Байкал.

43. Федеральный закон от 28 мая 1999 года №102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях».

44. Статья 5 в части льгот по уплате акцизов и налога на добавленную стоимость на подакцизные товары, ввозимые из других стран на территорию Особой экономической зоны, и пункты 4 и 5 статьи 6 в части льгот по уплате акцизов и налога на добавленную стоимость на подакцизные товары, ввозимые из других стран на территорию Особой экономической зоны, Федерального закона от 31 мая 1999 года №104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области».

45. Абзац одиннадцатый статьи 3, части первая и вторая статьи 6 в части возмещения расходов на доставку и пересылку всех видов государственных пенсий и пособий, расходов на обслуживание привлеченных кредитов за 1996 год, а также за 1997 год за счет средств федерального бюджета в сумме 5 047,06 млн. рублей, часть третья статьи 6 Федерального закона от 23 июня 1999 года №114-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1997 год».

46. Статья 15 Федерального закона от 2 января 2000 года №24-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2000 год», предписывающая «... Правительству Российской Федерации возместить Фонду задолженность федерального бюджета по расходам на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в сумме 689,5 млн. рублей, в том числе задолженность в сумме 177,6 млн. рублей, образовавшаяся в 1994 - 1995 годах, задолженность в сумме 247,8 млн. рублей, образовавшаяся в 1996 году, задолженность в сумме 167,6 млн. рублей, образовавшаяся в 1997 году, и задолженность в сумме 96,5 млн. рублей, образовавшаяся в 1998 году».

47. Части вторая и третья статьи 10 Федерального закона от 5 августа 2000 года №118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» в части уплаты недоимки, пеней и штрафов в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации.

48. Статья 2 Федерального закона от 25 декабря 2000 года №147-ФЗ «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 1999 год», устанавливающая обязанность Правительства Российской Федерации установить порядок, сроки и условия погашения задолженности федерального бюджета Фонду социального страхования по расходам на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в сумме 76,9 млн. рублей.

49. Статья 7 Федерального закона от 12 февраля 2001 года №7-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2001 год», устанавливающая обязательство федерального бюджета по возмещению Фонду социального страхования его расходов на выплату пособий и санаторно-курортное лечение и оздоровление в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в сумме 766,3 млн. рублей, произведенных сверх сумм, поступивших из федерального бюджета 1994 - 1999 годах.

50. Часть вторая статьи 6 Федерального закона от 30 мая 2001 года №68-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1998 год» в части возмещения расходов на доставку и пересылку всех видов государственных пенсий и пособий, расходов на обслуживание привлеченных кредитов за 1996 год, а также за 1997 год за счет средств федерального бюджета в сумме 5 047,06 млн. рублей.

51. Статьи 9 и 10 Федерального закона от 10 июля 2001 года №91-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1999 год».

Статья 9 указанного Закона предусматривает возмещение Пенсионному фонду в 2002 г. из федерального бюджета расходов на выплату в 1999 году государственных пенсий, исчисленных без применения индивидуального коэффициента пенсионера, в части, определяемой включением в трудовой стаж, дающий право на пенсию, периодов, не связанных с уплатой страховых взносов в Фонд, подлежащих финансированию в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. №113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» в сумме 8 931,96 млн. рублей.

Статья 10 предусматривает, что «средства Федерального дорожного фонда Российской Федерации, передаваемые в порядке исключения в Фонд на погашение задолженности по выплатам государственных пенсий и пособий за 1998 год, не поступившие в Фонд в сумме 465,0 млн. рублей, подлежат возмещению за счет средств федерального бюджета в 2002 году».

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Таким образом, п.4 ст.83 Бюджетного кодекса позволил сократить объем необеспеченных расходных обязательств федерального бюджета, а следовательно – и потенциальной бюджетной задолженности, на 520,9 млрд. руб. в 2001 году и на 380,4 млрд.руб. в 2002 году.

Вместе с тем, п.4 ст.83 имеет ограниченную сферу применения. Во-первых, из формулировки этой нормы следует, что приложением к Закону о бюджете могут приостанавливаться лишь те нормы, которые подлежат финансированию из соответствующего бюджета. Соответственно на основании этой нормы не могут приостанавливаться нормы тех федеральных законов, которые возлагают обязанность финансирования установленных ими расходных обязательств на субнациональные бюджеты. Неслучайно в вышеприведенной таблице в графе «объем приостановленных (отмененных) обязательств [подлежащих исполнению] за счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» в 2001 и 2002 году стоит прочерк. Иными словами, ни в 2001, ни в 2002 годах нефинансируемые федеральные мандаты приложениями к закону о федеральном бюджете не приостанавливались. Что касается данных за 2003 год, то приведенная в таблице цифра отражает не закон о бюджете, а лишь правительственные проектировки, степень реализации которых в принятом законе о бюджете оценить не представляется возможным, по причинам, изложенным ниже. Исходя из этого представляется целесообразным дополнить п.4 ст.83 нормой, предусматривающей возможность утверждения в качестве приложения к закону о федеральном бюджете на очередной год перечня федеральных нормативных актов или их отдельных норм, предусматривающих расходы, подлежащие финансированию из субнациональных бюджетов, в отношении которых субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставляется право приостанавливать их действие на очередной финансовый год в случае, если средства на компенсацию соответствующих расходов из федерального бюджета не предоставляются, а собственных доходных источников для покрытия соответствующих расходов в региональном (местном) бюджете нет.

Во-вторых, зачастую норма того или иного федерального нормативного акта, устанавливающего расходное обязательство, приостанавливается не полностью, а частично. Например, Приложением № 17 к закону о федеральном бюджете некоторые нормы законов «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О культуре», «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования», приостановлены «в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета».

Очевидно, что использование в законодательстве подобных формулировок способно породить существенные проблемы в правоприменительной практике, так как суды, рассматривающие иски потенциальных бюджетополучателей, не располагают информацией о том, в какой мере те или иные законодательные акты обеспечены бюджетным финансированием. Представим, например, что за защитой своих прав в суд обратился гражданин, требующий предоставления ему компенсационных выплат на питание обучающихся. Частью второй статьи 1 Федерального закона «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования» компенсационные выплаты на питание установлены в размере 3 рублей в день на одного обучающегося, однако соответствующая норма приостановлена «в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета». Суд не знает, в какой мере эта норма обеспечена финансированием, и связано ли неполучение истцом указанных выплат с

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

тем, что они не обеспечены финансированием, или просто с нарушением требований законодательства в процессе исполнения бюджета. В этой ситуации суд не имеет оснований отказать истцу в удовлетворении его требований, но и не может вынести решение в пользу истца, т.к. неизвестно – какую сумму надлежит взыскать в его пользу. Во избежание наращивания кредиторской задолженности по публично-правовым обязательствам представляется целесообразным запретить использование неопределенных законодательных формулировок о частичном приостановлении действия тех или иных расходоemких норм. Если ту или иную норму полностью исполнить нельзя, надо не приостанавливать ее «в части, не обеспеченной финансированием», а вносить в нее изменения с целью приведения содержания нормы в соответствие с реальными возможностями ее финансирования.

Третье ограничение применения п.4 ст.83 БК обусловлено политическими причинами. Как показывает практика, предлагаемый Правительством перечень приостанавливаемых нормативных актов утверждается Думой в существенно урезанном виде. И связано это вовсе не с тем, что Дума изыскивает источники финансирования расходных обязательств, от приостановления которых она отказывается, а исключительно с нежеланием депутатов принимать непопулярные решения. Таким образом, законодательная власть сознательно поддерживает правовую неопределенность, при которой расходные обязательства формально действуют, а фактически – нет ввиду отсутствия источников их финансирования.

Вместе с тем, следует отметить, что статья 83 БК заранее ориентирована на ситуацию, при которой утверждаемый перечень отменяемых или приостанавливаемых нормативных актов будет отличаться пробелами, предусматривая, что «если законодательные или иные правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом о бюджете, применяется закон о бюджете» (п.5 ст.83).

На первый взгляд, указанная норма полностью исключает возможность судебного признания кредиторской задолженности, вытекающей из не обеспеченных финансированием расходных обязательств. В действительности однако по причинам, изложенным ниже, это не совсем так.

Во-первых, установленное п.5 ст.83 правило о приоритете бюджетного законодательства над нормами законодательства других отраслей может действовать лишь по отношению к законам одного уровня и не применимо при коллизии федерального закона, устанавливающего расходное обязательство, подлежащее финансированию за счет субнационального бюджета, и регионального (местного) закона о бюджете. А значит, любой гражданин, которому федеральным законодательством предоставлено право на получение определенного социального трансферта, источником выплаты которого, объявлены средства региональных бюджетов), может предъявить в суд иск с требованием его выплаты за счет казны субъекта РФ. Исходя из конституционного принципа приоритета федерального законодательства над законодательством субъектов Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Федерации, суд обязан удовлетворить соответствующий иск даже в том случае, если ассигнования на выплату соответствующих трансфертов в региональном бюджете не выделены или секвестрированы. Таким образом, норма п.5 ст.83 БК не способна решить проблемы необеспеченных федеральных мандатов. Во-вторых, Конституционный суд Российской Федерации своим определением № 68-О от 9 апреля 2002 года по запросу арбитражного суда Республики Карелия «О проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» фактически признал норму п.5 ст.83 неприменимой и к большинству федеральных

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

законов, устанавливающих расходные обязательства федерального бюджета. Свою позицию Конституционный суд обосновал следующим образом:

«Пункт 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, как вытекает из его содержания, направлен на упорядочение бюджетного процесса и применяется, в силу части второй статьи 8 Федерального закона от 9 июля 1999 года «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации», к тем правам и обязанностям, которые возникли после 1 января 2000 года. Следовательно, норма пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации не может рассматриваться как исключаящая возможность реализации льгот и компенсаций, которые в соответствии с принятым до введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации Законом Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» предоставляются донорам за счет средств соответствующих бюджетов, благотворительных взносов российских и зарубежных неправительственных и общественных организаций и граждан, а также в силу обязанностей, возлагаемых на организации независимо от форм собственности.»

Таким образом, хотя Конституционный суд не признал неконституционной норму п.5 ст.83 БК, он дал ей ограничительное толкование, практически исключающее ее использование. Основная масса необеспеченных федеральных мандатов содержится именно в законодательстве, принятом до вступления в силу Бюджетного Кодекса, а Конституционный Суд исключил возможность в отсутствие специальных законодательных положений признавать эти нормы недействительными просто потому, что они не обеспечены финансированием.

В то же время, следует отметить, что вплоть до настоящего времени «защита» федерального бюджета против требований кредиторов по публично-правовым обязательствам обеспечивалась не столько законодательными нормами (в частности, пунктом 5 статьи 83 Бюджетного кодекса), сколько позицией арбитражных судов, которые, как правило, отказывались принимать к рассмотрению требования кредиторов федерального бюджета, ссылаясь на неподведомственность арбитражным судам споров, вытекающих из бюджетных правоотношений. Поэтому решение Конституционного суда, касающееся трактовки п.5 ст.83 Бюджетного кодекса, вряд ли способно изменить судебную практику, состоящую в отказе от судебной защиты адресованных федеральному бюджету требований кредиторов по публично-правовым обязательствам. Учитывая, что, как подчеркивалось выше, задолженность по публично-правовым обязательствам бюджетным законодательством не признается, и судебное признание кредиторских требований является практически единственным механизмом их инфорсменты, подобная позиция арбитражных судов фактически означает признание приоритета закона о бюджете над прочими актами федерального законодательства, т.е. невозможность взыскания задолженности по обязательствам, расходы на исполнение которых не включены в бюджет.

Хотя в действительности ни старый, ни новый Арбитражный процессуальный кодекс не исключают принятия исков к федеральному бюджету к рассмотрению, занимая такую позицию, арбитражные суды, очевидно, пытались избежать необходимости разрешения коллизий между нормативными актами равной юридической силы – то есть федеральным законом, устанавливающим расходное обязательство федерального бюджета, и федеральным же законом о бюджете, в котором расходы на реализацию данного расходного обязательства не предусмотрены. Эта позиция судов вполне понятна, учитывая отсутствие явного ориентира для суда при разрешении коллизий между нормативными актами равной юридической силы. В то же время, такой подход вряд ли может считаться перспективным, т.к. он сохраняет

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

противоречия в правовой системе и делает невозможным их легальное разрешение, если законодательная власть не предпринимает соответствующих мер.

Выходом из указанной ситуации нам представляется легализация в законодательстве возможности обжалования федеральных законов по мотиву их противоречия друг другу. Несмотря на то, что действующие АПК и ГПК допускают обжалование нормативных правовых актов, анализ соответствующих формулировок процессуального законодательства приводит к выводу, что обжалование допускается только применительно к подзаконным актам, а также к законам субъектов Российской Федерации и нормативным правовым актам представительных органов местного самоуправления.

Так, в соответствии с п.1 ст.192 АПК «граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения **не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу**, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности». Эта формулировка предполагает возможность признания незаконными нормативных актов лишь в том случае, если они противоречат акту, имеющему большую юридическую силу. Еще более определенно этот вывод следует из анализа п.2 ст. 34 АПК, которая относит к компетенции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации рассмотрение в качестве суда первой инстанции, в частности, дел об оспаривании **«нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти**, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности». Таким образом, действующий АПК исходит из невозможности обжалования одного федерального закона по мотиву его противоречия другому федеральному закону. Между тем, как подчеркивалось в настоящей работе, значительная часть требований кредиторов по публично-правовым обязательствам вытекает именно из противоречий между федеральными законами – то есть актами равной юридической силы, точнее – из противоречий между федеральным законом, устанавливающим расходное обязательство федерального бюджета, и федеральным законом о федеральном бюджете, не предусматривающим ассигнований на исполнение соответствующего расходного обязательства. На это можно возразить, что федеральный парламент обладает исключительным правом принятия законов и и судебная власть не вправе вмешиваться в этот процесс. Безусловно, суверенитет федерального законодателя предполагает право изменить содержание или отменить любой федеральный закон, однако не освобождает его от обязанности соблюдать федеральный закон, сохраняющий силу. Соответственно во избежание хаоса в правовой системе при принятии федерального закона о федеральном бюджете парламент обязан принять одно из двух решений: либо ассигнования на исполнение ранее принятого федерального закона включаются в состав расходов бюджета, либо данный федеральный закон отменяется (приостанавливается). Если же ни одно из указанных решений не принято, суд, рассматривающий кредиторское требование, вытекающее из федерального закона, предусматривающего расходное обязательство бюджета обязан удовлетворить требование истца.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Безусловно, предлагаемое решение в первое время может породить негативные практические последствия: в частности, увеличить число судебных актов о взыскании средств с федерального бюджета во исполнение ранее принятых федеральных законов. В то же время, только такое решение способно дисциплинировать федеральный парламент и заставить его отвечать за последствия своих действий. В противном случае ответственность за них по-прежнему будут нести лица, не имеющие никакого отношения к процессу принятия соответствующих расходных обязательств: юридические лица и субнациональные бюджеты, на которых федеральными законами фактически перекладывается бремя государственных расходов.

2.4.3. Первоочередные законодательные меры по сокращению задолженности по публично-правовым обязательствам

Как было показано выше, в настоящее время предпринимаются шаги в направлении снижения остроты проблемы необеспеченных мандатов и порождаемой ими хронической задолженности бюджетов всех уровней по публично-правовым обязательствам. Однако решение этой проблемы требует комплексного подхода, основными элементами которого могут быть следующие⁶⁰:

1) Последовательное проведение в жизнь принципа, согласно которому по предметам исключительного ведения того или иного уровня государственной власти или местного самоуправления, ему должна принадлежать вся полнота расходных полномочий. Это означает недопустимость разделения между властями разных уровней различных элементов расходных полномочий (по крайней мере, полномочий по нормативно-правовому регулированию и обеспечению финансовыми средствами) по предметам исключительного ведения соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. По предметам исключительного ведения все элементы расходных полномочий должны закрепляться за конкретным уровнем бюджетной системы. Исключение, на наш взгляд, может быть сделано только для полномочий по осуществлению (администрированию) расходов, которые в некоторых случаях могут делегироваться органам власти другого уровня на условиях полного обеспечения финансовыми средствами. Таким образом, вышестоящие органы власти утратят право принимать законодательные акты, а значит – и устанавливать расходные обязательства в сферах исключительного ведения нижестоящих уровней власти.

Серьезным препятствием к реализации этого принципа является то, что в настоящий момент законодательство позволяет четко выделить лишь предметы исключительного ведения Российской Федерации – они исчерпывающим образом сформулированы в статье 71 Конституции. Содержащийся в ст.6 Закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», перечень вопросов местного значения включает в себя многие из полномочий, отнесенных Конституцией к совместному ведению РФ и ее субъектов (организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования, здравоохранения, охраны общественного порядка, социальная поддержка населения и содействие занятости). Соответственно необходимо сузить перечень предметов исключительного ведения органов местного самоуправления, оставив в нем лишь те вопросы, в решении которых местному

⁶⁰ Подробнее о этом см. доклад А.Золотаревой “Нефинансируемые федеральные мандаты”, подготовленный в рамках проекта Бюро экономического анализа. Опубликовано на сайте Института экономики переходного периода (www.iet.ru).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

сообществу можно предоставить полную свободу, например, регулирование планировки и застройки территории муниципального образования; вопросы благоустройства, содержания и уборки территории; контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения; управление муниципальной собственностью, в том числе – объектами жилого и нежилого фонда, учрежденными муниципальным образованием организациями культуры и спорта; вывоз мусора и ряд других услуг ЖКХ; контроль за соблюдением экологических нормативов и т.д. Традиционные функции муниципалитетов в сфере образования и здравоохранения следует рассматривать как делегированные государственные полномочия, реализация которых требует полной финансовой компенсации из вышестоящих бюджетов.

После выделения исключительной сферы ведения местного самоуправления, исключительные расходные полномочия субъектов Федерации автоматически образует все, что не отнесено Конституцией к предметам исключительного ведения РФ, ее полномочиям по предметам совместного ведения и вопросам местного значения.

На практике реализация принципа недопустимости разграничения между бюджетами разных уровней расходных полномочий по предметам исключительного ведения соответственно Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований потребует, в частности, отмены норм федеральных законов и иных федеральных нормативных правовых актов, возлагающих на региональные и местные бюджеты обеспечение финансовыми ресурсами расходов по предметам исключительного ведения РФ (оборона, обеспечение деятельности федеральных органов власти, функционирование федеральной судебной системы, обеспечение безопасности государства, льготы федеральным государственным служащим).

2) В свете вывода о недопустимости разграничения расходных полномочий в областях исключительной компетенции Федерации, ее субъектов и муниципальных образований разграничению должны подлежать лишь расходные полномочия по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, установленным статьей 72 Конституции.

Разграничивать расходные полномочия можно двумя способами:

- объединяя на одном уровне бюджетной системы полномочия по нормативно-правовому регулированию и обеспечению финансовыми средствами определенных расходов, тем самым сужая сферу совместного ведения путем конкретизации формулировок вопросов совместного ведения и закрепления их разных функциональных элементов за конкретными уровнями власти;

- разграничивая полномочия по нормативно-правовому регулированию и обеспечению финансовыми средствами определенных расходов между разными уровнями бюджетной системы.

Разграничение третьего элемента расходных полномочий - полномочий по осуществлению расходов – в данном контексте не является принципиальным, поскольку не сопряжено с риском нарушения соответствия между расходными полномочиями и доходными источниками определенного уровня бюджетной системы.

Первый способ разграничения расходных полномочий в большинстве случаев представляется нам предпочтительным. Он технически прост, бесконфликтен и не требует согласительных процедур: уровень государственной власти, устанавливающий расходные обязательства, и финансирует их. Так, в области социальной защиты

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

полномочия по нормативному регулированию могут быть одновременно предоставлены и Федерации, и ее субъектам (в части установления дополнительных к федеральным социальных льгот и пособий), а полномочия по финансовому обеспечению - разграничены по принципу: каждый бюджет финансирует те трансферты населению, которые установлены его законодательством. В других случаях разграничение полномочий может быть проведено по функциональному признаку. Например, все полномочия в области высшего образования могут быть закреплены за федеральным уровнем власти, а в области среднего – за региональным. Полномочия по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и по ликвидации их последствий могут разграничиваться в зависимости от масштаба (федерального или регионального) этих чрезвычайных обстоятельств.

Использовать первый способ разграничения полномочий, подразумевающий сосредоточение на одном уровне власти функций по нормативному регулированию и обеспечению финансовыми средствами определенных видов расходов, целесообразно, во-первых, в социальном обеспечении и, во-вторых, во всех случаях, когда отсутствуют объективные препятствия к его использованию.

Приходится учитывать, однако, что не всегда такое четкое разграничение может быть проведено. Например, закрепляя финансовое обеспечение среднего образования за своими субъектами, Федерация не может полностью отказаться от его нормативного регулирования, поскольку в противном случае невозможно обеспечить на всей территории страны единый образовательный стандарт. Поэтому в областях, где целесообразно установление единого государственного социального стандарта (в первую очередь - здравоохранении и образовании) рациональнее воспользоваться вторым способом разграничения полномочий.

Второй способ разграничения расходных полномочий фактически сводится к проблеме допустимости существования необеспеченных (частично обеспеченных) федеральных мандатов.

Полная отмена необеспеченных (частично обеспеченных) федеральных мандатов в областях совместного ведения, нецелесообразна, поскольку предметы совместного ведения - есть сфера пересечения интересов Федерации и ее субъектов. Учитывая, что регионы заинтересованы в расходах совместного ведения не менее, чем федеральный центр, вряд ли можно требовать полной компенсации таких расходов из федерального бюджета вне зависимости от доходной обеспеченности региона.

Необходимость компенсации обеспеченным регионам расходов, предусмотренных федеральными социальными стандартами, делает невозможным установление их на достаточно высоком уровне, усугубит дифференциацию бюджетной обеспеченности территорий. Помимо прочего, это создало бы нежелательный политический прецедент отказа Федерации от принятия решений, обязательных для недотационных регионов.

Некоторые федеральные мандаты по своему характеру не предполагают возможности компенсации субнациональным бюджетам порождаемых ими дополнительных расходов. Например, ужесточение требований по охране труда, строительных или природоохранных стандартов безусловно порождает определенные расходы, но компенсировать их невозможно, т.к. невозможно точно рассчитать.

Поэтому полностью отменить необеспеченные мандаты невозможно и нецелесообразно. Но можно и нужно разработать меры, препятствующие злоупотреблению Федерацией правом возложения необеспеченных расходных полномочий на субнациональные бюджеты.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Предложенные принципы разграничения расходных полномочий в сфере совместного ведения предполагают следующие законодательные меры для смягчения проблемы необеспеченных федеральных мандатов:

1. Максимальное сокращение перечня предметов совместного ведения, по которым полномочия в области нормативно-правового регулирования и финансового обеспечения расходов разделены между различными уровнями государственной власти. Сделать это можно путем конкретизации вопросов совместного ведения и закрепления их функциональных элементов за разными уровнями власти (например, отнеся к федеральной компетенции регулирование и финансовое обеспечение высшего образования; осуществление мер по предупреждению и ликвидации катастроф, стихийных бедствий и эпидемий федерального масштаба).

2. Ревизия федерального законодательства по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, устанавливающего необеспеченные федеральные мандаты. По результатам этой ревизии должны быть приняты решения об отмене или изменении части существующих необеспеченных мандатов, переводе части из них в категорию обеспеченных (то есть введении их финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета). В первую очередь, следует сокращать жесткие необеспеченные федеральные мандаты, то есть те, которые возлагают на субнациональные бюджеты строго определенные финансовые обязательства. При решении вопроса о судьбе конкретных федеральных мандатов следует руководствоваться следующими принципами:

а) Определенная часть необеспеченных мандатов (например, мандаты, установленные законодательными актами советского периода, утратившими актуальность в современных условиях, например - поощряющие въезд рабочей силы на Север или в сельскую местность, социальные льготы, не отвечающие принципу адресности, и другие неприоритетные мандаты) может быть вообще отменена.

Одним из мягких способов отмены необеспеченных федеральных мандатов является предоставление самим регионам права решать вопрос об их сохранении или отмене в зависимости от наличия источников финансирования.

б) Определенная часть необеспеченных мандатов может быть скорректирована путем расширения полномочий регионов по определению порядка, условий и объемов финансирования соответствующих расходов.

Примером такого федерального мандата в социальной области является, например, Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», который предоставляет самим регионам право устанавливать размеры и порядок оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям (гражданам), исходя из своих финансовых возможностей.

в) Перспективным способом решения проблемы необеспеченных мандатов в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов является отмена этих мандатов с одновременным введением механизма поощрения регионов к осуществлению определенных расходов через созданный в федеральном бюджете Фонд софинансирования социальных расходов.

Этот способ финансирования позволяет при отсутствии в федеральном бюджете средств на полную компенсацию расходов регионов по реализации определенных мандатов, снизить для регионов стоимость отдельных мероприятий в приоритетных для Федерации областях расходов. Учитывая, что необходимым условием выделения средств из ФФПР является направление регионом собственных средств на финансирование части стимулируемых расходов, недостатком этого способа

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

финансирования является то, что большинство дотационных регионов не смогут воспользоваться им в полной мере ввиду отсутствия необходимых для этого собственных средств, в отличие от регионов-доноров, которые располагают достаточными средствами для преимущественного использования средств ФССР. Если такой механизм поощрения запустить использовать без учета разных возможностей регионов, его функционирование автоматически усилит и без того существенную социальную дифференциацию в стране.

По указанной причине этот способ финансирования неприменим в сфере действия минимальных государственных социальных стандартов (МГСС), т.е. «государственных услуг, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ (ст.6 Бюджетного Кодекса)». Хотя в настоящее время подобных МГСС не существует, они должны быть законодательно утверждены путем выделения из общего массива существующих социальных обязательств государства приоритетных, соблюдение которых на всей территории РФ государство действительно в состоянии гарантировать.

г) В тех случаях, когда отмена тех или иных мандатов представляется социально неприемлемой (прежде всего, в потенциальной сфере действия минимальных государственных социальных стандартов), их следует перевести в категорию полностью или частично обеспеченных – то есть компенсировать соответствующие расходы либо всем регионам, либо только тем, у кого отсутствуют необходимые для этого собственные средства.

4) Установление механизма судебной защиты прав органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в финансовых спорах с федеральными органами власти. Как указывалось выше, в настоящее время суды не принимают к рассмотрению иски региональных и местных властей к федеральным о компенсации расходов, предусмотренных федеральным законодательством, даже в тех случаях, когда соответствующая обязанность Федерации прямо предусмотрена федеральным законодательством, ссылаясь на неподведомственность указанных споров арбитражному суду. Для решения этой проблемы представляется целесообразным уточнить редакцию норм Арбитражного процессуального кодекса, устанавливающих перечень споров, рассмотрение которых относится к компетенции арбитражного суда, а также разрешить обжалование федерального закона о федеральном бюджете по мотиву его противоречия другому действующему федеральному закону, устанавливающему расходное обязательство федерального бюджета.

5) Для предотвращения возникновения новых необеспеченных мандатов решающее значение имеет закрепление в бюджетном законодательстве правил разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и установления федеральных мандатов.

Для этого необходимо, во-первых, восполнить имеющийся в Бюджетном кодексе пробел относительно определения понятия «расходные полномочия» и составляющих его элементов. Соответствующие поправки можно внести в статью 6 Бюджетного кодекса, посвященную определению используемых им понятий и терминов.

Во-вторых, следует существенно переработать и дополнить главу 11 Бюджетного кодекса. В настоящее время она озаглавлена «Расходы Федерального бюджета, расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, расходы местных бюджетов». Основным недостатком этого заглавия является то, что оно не предполагает регулирования процесса разграничения расходных полномочий, а только фиксирует его результат.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Между тем, даже если бы сложившееся разграничение полномочий было идеальным, оно не может быть сохранено навечно, а должно меняться в соответствии с изменениями в налоговом законодательстве, в случаях введения новых или отмены существующих видов расходов и т.д. Соответственно Бюджетный кодекс должен регулировать принципы и правила процесса разграничения полномочий. Такому содержанию будет больше соответствовать следующее название главы 11 – «Разграничение расходных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».

Следует дополнить главу 11 статьей, устанавливающей принципы разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Основные из этих принципов, на наш взгляд, сводятся к следующему:

Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обладают всей полнотой расходных полномочий по своим исключительным предметам ведения. Установление необеспеченных мандатов в таких областях не допускается.

Разграничение расходных полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов устанавливается федеральными законами, принимаемыми по специальной процедуре, предусмотренной статьей 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», с указанием объема полномочий по нормативно-правовому регулированию, обеспечению финансовыми средствами и администрированию конкретных видов расходов.

Федеральные законы, устанавливающие разграничение расходных полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, вносятся в Государственную Думу только при наличии финансово-экономического обоснования, подтвержденного Министерством финансов. Такое обоснование должно включать:

- данные о фактическом объеме финансирования данного вида расходов из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации за отчетный и два предшествующих ему финансовых года (если расходы данного вида ранее финансировались из бюджетов какого-либо уровня бюджетной системы Российской Федерации);
- сведения об источниках и фактических объемах финансирования данного вида расходов по каждому субъекту Федерации за аналогичный период;
- прогноз изменений в объеме финансирования данного вида расходов из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации в результате принятия законопроекта;
- указание на источники покрытия дополнительных расходов федерального бюджета и (или) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, возникающих в результате принятия законопроекта.

Федеральные законы, возлагающие на субъекты Федерации полномочия по обеспечению финансовыми средствами бюджетных расходов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов не могут предусматривать лишение органов государственной власти субъектов Федерации полномочий по нормативно-правовому регулированию конкретного объема, порядка и условий осуществления этих расходов.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Установление новых федеральных мандатов должно сопровождаться обязательной компенсацией соответствующих расходов для регионов с низкой бюджетной обеспеченностью (например, дотационных или высокодотационных).

2.5. Гражданско-правовые обязательства государства/местного самоуправления как разновидность расходных обязательств

2.5.1. Общая характеристика гражданско-правовых обязательств как разновидности расходных обязательств

Если большинство публично-правовых обязательств государства по своей природе являются односторонними (то есть обязанности в таких отношениях лежат на государстве, а на стороне его контрагента - исключительно права), то гражданско-правовые отношения с участием государства являются двусторонними. Это значит, что расходному обязательству государства корреспондирует обязанность контрагента по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных нужд. Соответственно невыполнение государством расходного обязательства, вытекающего из гражданских правоотношений, создает прямые убытки для других участников гражданского оборота.

Учитывая это обстоятельство, участие субъектов публичного права в гражданско-правовых отношениях возможно только при отказе государства от иммунитета против требований кредиторов, вытекающих из нарушения договорных обязательств. Именно поэтому ст.124 Гражданского кодекса закрепляет правило, согласно которому Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования (далее - публично-правовые образования) выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, **на равных началах** с иными участниками таких отношений, и при этом к ним, по общему правилу, применяются нормы о юридических лицах. Более того, согласно ст. 126 ГК РФ указанные публично-правовые образования отвечают по своим обязательствам находящимся в их собственности имуществом, на которое законом допускается обращение взыскания. Таким образом, ГК РФ не предусматривает иных, дополнительных условий для привлечения к ответственности публично-правовых образований.

Вместе с тем, на деле этот принцип по ряду причин не реализуется. В обзоре судебной практики будет показано, что большинство исков, предъявляемых к федеральному бюджету либо просто не принимаются к рассмотрению, либо не удовлетворяются, либо не исполняются. Несколько иначе обстоит дело с исками о возмещении вреда, предъявляемыми к субнациональным бюджетам. Здесь бывают прецеденты вынесения решения в пользу истцов.

Как отмечалось в классификации обязательств бюджетной системы, публично-правовые образования четко названы субъектами ответственности только по обязательствам, входящим в состав государственного (муниципального) долга, а также по внедоговорным обязательствам, вытекающим из причинения юридическим и физическим лицам вреда незаконными действиями органов государственной власти (местного самоуправления) и их должностных лиц. В обоих указанных случаях иск подлежит удовлетворению за счет казны соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом под казной публично-правового образования Гражданский кодекс понимает денежные средства и иное имущество, за исключением имущества, закрепленного за государственными

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

предприятиями и учреждениями. В терминах БК это, по всей видимости означает, что средства по исполнительному листу подлежат списанию со счетов Федерального казначейства и его территориальных органов без их распоряжения в соответствии со ст.286 Бюджетного кодекса или соответственно со счетов бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов без распоряжения их финансовых органов в соответствии со ст.287 БК.

Однако следует заметить, что содержание этих статей делает вопрос о возможности фактического осуществления указанного списания весьма проблематичным. Так, в соответствии со ст.286 БК размер средств, списываемых по решению суда со счета территориального органа Федерального казначейства, «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». Учитывая, что **все** бюджетные средства (за исключением дополнительных доходных поступлений, направления расходования которых, впрочем, также определены Бюджетным кодексом) распяаны в лимитах бюджетных обязательств бюджетополучателей, свободных бюджетных средств для исполнения судебных решений в бюджете просто-напросто не окажется.

В законах о федеральном бюджете последних лет предпринимаются попытки смягчить норму ст.286, однако, на наш взгляд, не вполне удачные. Так, статьями 127 и 128 Закона «О федеральном бюджете на 2002 год» предусмотрено, что «Исполнение судебных решений по искам к казне Российской Федерации осуществляется за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели настоящим Федеральным законом [о федеральном бюджете]. При этом допускается исполнение судебных решений в объемах, превышающих утвержденные настоящим Федеральным законом ассигнования на эти цели»⁶¹. Таким образом, для того, чтобы взыскать с государства долг по неоплаченным договорам, необходимо, чтобы эти средства были предусмотрены в законе о бюджете, что в лучшем случае может произойти только на следующий год. Даже с учетом последнего предложения в приведенной цитате нечеткость формулировки все равно затрудняет практическую реализацию права кредитора на погашение задолженности.

Указанные нормы превращают в фикцию закрепленный Гражданским кодексом принцип ответственности государства по своим обязательствам, что подрывает доверие кредиторов к государству и негативно сказывается на его способности привлекать заимствования.

Подобное положение вещей представляется нам неприемлемым, хотя и лишение бюджета всякого иммунитета при определенной критической массе долговых обязательств может сделать невозможной реализацию государством (субъектом Федерации, муниципальным образованием) своих социальных функций. Поэтому, на наш взгляд, следует искать разумный компромисс между принципом бюджетного

61 Ст. 128 ФЗ от 30 декабря 2001 г. N 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год»

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

иммунитета и принципом ответственности государства по своим обязательствам. 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.

В большинстве других гражданско-правовых обязательств публично-правовые образования несут не прямую, а субсидиарную ответственность, то есть задолженность по таким обязательствам рассматривается как задолженность бюджетных учреждений. И здесь механизм реализации ответственности еще более запутан. Ст.20 Гражданского кодекса под собственной ответственностью учреждения подразумевает «ответственность «находящимися в его распоряжении (то есть в распоряжении учреждения) денежными средствами». И лишь при недостаточности этих средств субсидиарную ответственность несет собственник. Так, в соответствии с п.10 ст. 158 главный распорядитель средств федерального бюджета выступает в суде от имени казны Российской Федерации: по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц и органов, по ведомственной принадлежности; а также «по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности» (здесь, очевидно в тексте Кодекса допущена опечатка и речь идет об исках кредиторов подведомственных главному распорядителю предприятий и учреждений, предъявляемых в порядке субсидиарной ответственности). В обоих указанных случаях «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». В указанной норме усматривается явное противоречие, так как выше подчеркивалось, что под казной и Гражданский и Бюджетный кодексы понимают средства, не закрепленные за конкретными бюджетополучателями. В данной же статье под средствами казны понимаются средства, «выделенные федеральным органам исполнительной власти как главным распорядителям средств федерального бюджета».

В развитие статьи 158 Гражданского кодекса 22 февраля 2001 г. Правительство РФ утвердило Постановление № 143 «Об утверждении Правил взыскания на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета».

Согласно этим Правилам исполнительный лист судебного органа по денежному обязательству должника предъявляется взыскателем в орган федерального казначейства по месту открытия лицевого счета должника. Орган федерального казначейства в течение 3 рабочих дней со дня получения исполнительного листа исполняет требование о взыскании средств должника в пределах остатков объемов финансирования, полученных от вышестоящего распорядителя средств федерального бюджета, в соответствии с ведомственной, функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации. При отсутствии или недостаточности средств, необходимых для удовлетворения требований, предъявленных к должнику, выплата по исполнительному листу производится в порядке субсидиарной ответственности за счет выделенных главному распорядителю средств федерального бюджета по ведомственной принадлежности должника «в пределах утвержденных бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

по соответствующим кодам бюджетной классификации Российской Федерации». При их недостаточности Министерство финансов Российской Федерации осуществляет перемещение бюджетных ассигнований и изменение лимитов бюджетных обязательств путем внесения соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета.

Таким образом, на практике применяется принцип неограниченной ответственности бюджетных учреждений по своим обязательствам, что представляется нам не вполне правильным⁶². Неправильным, во-первых, потому, что, как отмечалось выше, согласно ст.72 Бюджетного кодекса при заключении государственных контрактов на поставку товаров, работ и услуг бюджетное учреждение действует от имени и за счет государства, а значит, возлагать на него ответственность просто некорректно.

Во-вторых, с нашей точки зрения, возможность самостоятельной ответственности государственных учреждений по своим обязательствам неочевидна. Под собственной ответственностью учреждения статья 120 ГК подразумевает ответственность «находящимися в его распоряжении (то есть в распоряжении учреждения) денежными средствами». Однако, строго говоря, в распоряжении бюджетного учреждения находятся лишь доходы от предпринимательской деятельности, которых может и не быть. Говорить же о наличии у бюджетного учреждения права распоряжения выделенными ему бюджетными ассигнованиями можно весьма условно, так как эти ассигнования имеют строго целевое назначение, predetermined сметой, и бюджетное учреждение выступает не столько распорядителем этих средств, сколько инструментом осуществления бюджетных расходов. В этом смысле даже в случае, когда претензии кредиторов бюджетного учреждения удовлетворяются за счет средств, выделенных последнему по смете, они, в сущности, удовлетворяются за счет бюджета. Более того, учитывая, что бенефициаром от деятельности бюджетного учреждения является не само это учреждение, и не государство, как его учредитель, а общество, непосредственная ответственность учреждения по своим обязательствам представляется нам даже нежелательной. Представим себе гипотетическую ситуацию, когда в результате превышения своих полномочий администрация бюджетного учреждения накопила кредиторскую задолженность на сумму, сопоставимую с размером годовых бюджетных ассигнований. Очевидно, в этом случае удовлетворение претензий кредиторов за счет средств, выделенных учреждению по смете, лишит его возможности осуществлять свои уставные задачи, в результате чего пострадает не столько администрация учреждения, сколько потребители бюджетных услуг.

В связи с вышесказанным представляется разумным ограничить размер взысканий средств по решениям судов со счетов бюджетного учреждения 10 процентами годового размера бюджетных ассигнований при одновременном ограничении правоспособности таких учреждений и ужесточении личной (в том числе, материальной) ответственности их администрации за заключение сделок с превышением лимитов бюджетных обязательств. Что касается части кредиторской задолженности бюджетного учреждения, не погашенной в результате взыскания с лицевого счета самого учреждения, - существует два варианта ее погашения. Взыскание может осуществляться либо непосредственно со счетов территориального отделения Федерального казначейства, в котором открыт счет соответствующего бюджетного учреждения, либо сначала – со счетов главного распорядителя средств

⁶² Подробнее об этом см. доклад А.Золотаревой в рамках проекта СЕРРА «Некоторые рекомендации по реформированию статуса государственных учреждений». Опубликован на сайте Института экономики переходного периода (www.iet.ru).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

федерального бюджета, которому подведомственно данное учреждение, и лишь затем – со счета федерального казначейства. Преимущество последнего варианта состоит в том, что он позволяет повысить степень ответственности главных распорядителей бюджетных средств за результаты деятельности подведомственных им бюджетных учреждений. В то же время, при выборе этого варианта решения вопроса важно установить предельный лимит списаний со счетов главных распорядителей бюджетных средств по обязательствам подведомственных им бюджетных учреждений, чтобы избежать существенных искажений расходных пропорций ведомственных бюджетов.

Явным препятствием к немедленной реализации предлагаемого порядка привлечения государства к ответственности по обязательствам бюджетных учреждений, является тот факт, что в настоящее время отнюдь не все сделки бюджетных учреждений направлены на осуществление их уставных целей и законны. При этом свобода бюджетных учреждений в заключении сделок практически не ограничена. Хотя Гражданский кодекс исходит из концепции специальной (то есть ограниченной) правоспособности некоммерческих организаций (в том числе, государственных и муниципальных учреждений), предусмотренные им ограничения касаются характера и цели сделок, совершаемых такими организациями, но не объема обязательств, принимаемых на себя бюджетными организациями по сделкам. Таким образом, Гражданский кодекс признает законными сделки бюджетных учреждений, соответствующие определенным учредительными документами целям их деятельности, но выходящие за пределы утвержденных для данных организаций лимитов бюджетных обязательств. В противоречие с Гражданским, Бюджетный кодекс запрещает бюджетным учреждениям принимать на себя денежные обязательства с превышением утвержденных для них лимитов бюджетных обязательств (п.1 ст.225). Однако фактически указанный запрет не действует, и не только потому, что нормы гражданского законодательства по вопросам правоспособности юридических лиц имеют приоритет. Дело также в том, что указанный запрет несовместим с некоторыми полномочиями бюджетных учреждений, предоставленными им самим Бюджетным кодексом. Так, в соответствии с абзацем 2 пункта 6 статьи 161 БК “бюджетное учреждение ... самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников”. Учитывая, что лимиты бюджетных обязательств распространяются только на бюджетные ассигнования, принимая денежные обязательства сверх лимитов, бюджетное учреждение всегда может сослаться на то, что их финансирование предполагалось за счет внебюджетных источников, что впоследствии не препятствует привлечению государства к субсидиарной ответственности по этим обязательствам. Поэтому при сохранении права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение средствами, получаемыми из внебюджетных источников (в том числе – от платных услуг), запрет на принятие денежных обязательств сверх сметы невыполним и бессмыслен. Таким образом, в настоящее время не существует правовых оснований для признания недействительными сделок бюджетных учреждений, совершенных с превышением установленных для них лимитов бюджетных обязательств. Бюджетный кодекс может установить лишь пределы плановых ассигнований на содержание бюджетных организаций, но не может воспрепятствовать принудительному исполнению обязательств бюджетных организаций по решениям судов за счет средств, выделенных бюджетной организации по смете, а при их недостаточности - за счет средств бюджета в порядке реализации субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В результате отсутствия контроля за сделками бюджетных учреждений количество и сумма судебных исков к казне за последние годы росли весьма быстрыми темпами (см. таблицу ниже).

Таблица 15

Судебные иски к федеральному бюджету

	1998	1999	2000
Общее количество	4879	29300	33200
Споры, в которых Минфин представлял Казну	275	4907	5400
Списано инкассовыми поручениями (млрд. руб.)	Н.д.	0,36	4,4

Источник: Доклад А.Кудрина на расширенной коллегии Минфина 16 апреля 2001г. Опубликовано на сайте Минфина в интернете (http://www.minfin.ru/off_inf/kudrin.htm)

В 2001г. в Минфин поступило 13,3 тыс. исполнительных листов на сумму 44,2 млрд. рублей, из них 10,7 тыс. листов к Министерству обороны, МВД, Федеральной пограничной службе на сумму 14,3 млрд. рублей, по общегражданским министерствам и ведомствам – 2,6 тыс. листов на сумму 29,9 млрд. рублей⁶³.

Хотя, как подчеркивалось выше, бюджет не воспринимает эти иски как собственную задолженность: Минфин передает их на исполнение главным распорядителям средств. При этом министерствам и ведомствам не выдаются дополнительные средства, и иски должны гаситься в рамках тех ассигнований, которые предусмотрены в бюджете для этих министерств.

При этом, очевидно, что у главных распорядителей нет никаких стимулов и механизмов принуждения для того, чтобы в реальности выполнить эту норму.

Как результат имеют место как минимум два негативных фактора.

Во-первых, неисполненные судебные решения сами по себе являются бюджетной задолженностью.

Во-вторых, и это еще важнее, не работает механизм принуждения экономических агентов к соблюдению финансовой дисциплины. Кроме того, получается, что государство само дает «плохой пример» поведения другим экономическим агентам, не исполняя свои обязательства.

В этих условиях приравнивание кредиторской задолженности по обязательствам, вытекающим из заключенных бюджетными учреждениями договоров поставки товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд и из трудовых договоров, к государственному (муниципальному) долгу, представляется одновременно и нецелесообразным и невозможным. Нецелесообразным потому, что тем самым на публично-правовое образование будет возложена вся полнота ответственности по обязательствам, вытекающим из договоров, совершенных подведомственными ему бюджетными учреждениями с нарушением выделенных им лимитов финансирования. Невозможным потому, что накопленный объем таких обязательств превосходит финансовые возможности соответствующих бюджетов. Тем не менее, в перспективе при решении основных проблем правового статуса бюджетных учреждений и исключении возможности принятия ими несанкционированных обязательств

⁶³ Доклад Руководителя ГУФК Т.Г.Нестеренко на Расширенной коллегии Минфина 20.02.2002. Опубликовано на официальном сайте Минфина (http://www.minfin.ru/off_inf/kol200202/nesterenko.htm).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

задолженность бюджетных учреждений по своему правовому режиму должна быть приравнена к обязательствам самого государства.

Соответственно для решения проблемы несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений необходимы специальные законодательные меры, которые будут рассмотрены ниже.

2.5.2. Учет обязательств получателей бюджетных средств

Одной из первых законодательных мер, направленных на сокращение несанкционированной задолженности бюджетных учреждений, было введение казначейского учета их обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджета.

Как отмечалось выше, в соответствии со ст.71 БК все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда бюджетные учреждения должны осуществлять по государственному (муниципальному) контракту, в которых они выступают в качестве государственного заказчика. Из этого следует, во-первых, что закупки на меньшую сумму государственным контрактом не являются, а во-вторых, что все закупки на сумму свыше 2000 МРОТ непременно являются государственными (муниципальными) контрактами, то есть договорами, заключенными от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета. Из этой нормы вытекает, что все закупки бюджетных учреждений на сумму свыше 2000 МРОТ непременно должны финансироваться за счет бюджетных источников, тогда как действующим Гражданским кодексом предусмотрена возможность осуществления бюджетными учреждениями при определенных условиях предпринимательской деятельности и самостоятельного распоряжения доходами от такой деятельности. Очевидно, что нормы Бюджетного и Гражданского кодексов в этом вопросе вступают в противоречие, и при наличии у учреждения права осуществления предпринимательской деятельности договоры, заключаемые им в рамках предпринимательской деятельности, должны быть отделены от государственных (муниципальных) контрактов и не должны финансироваться за счет бюджетных источников. В то же время, учитывая, что Гражданский кодекс не дифференцирует субсидиарную ответственность государства по сделкам бюджетных учреждений, заключенным в порядке осуществления основной деятельности, и по сделкам, осуществленным в порядке предпринимательской деятельности, на деле действительно, все контракты бюджетных учреждений являются государственными в том смысле, что на государство может быть возложена обязанность их финансирования. Однако практически учет бюджетных обязательств распространяется только на договоры, заведомо подлежащие исполнению за счет средств бюджета, да и то не на все.

После оформления сдачи-приемки выполненных работ, товаров или услуг, зачастую возникает проблема оплаты договора ввиду недостаточности доведенных до учреждения лимитов бюджетных обязательств. То есть контракт, заключенный на сумму, заведомо большую, чем объем доведенных ЛБО, может быть оплачен только в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств. При этом сумма договора может соответствовать объему бюджетных ассигнований. Однако, как показано ранее, основанием для выделения бюджетных средств являются именно лимиты бюджетных

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

обязательств, а не бюджетные ассигнования. А бюджетные ассигнования в начале года, как правило, не соответствуют лимитам бюджетных обязательств⁶⁴.

В качестве одного из примеров, подтверждающих необходимость согласования заключаемых договоров с установленными лимитами бюджетных обязательств⁶⁵, можно привести многократные случаи превышения выделенных лимитов средств федерального бюджета по закупкам продовольствия, поставляемого Федеральной продовольственной корпорацией (ФПК) учреждениям Минобороны России в 1993-1995гг. В результате превышения закупочных цен Минфин России был вынужден оплачивать поставки продовольствия на сумму большую, чем было выделено из федерального бюджета. При этом ФПК, являющейся поставщиком для федеральных государственных нужд, были выполнены оговоренные объемы поставок и таким образом исполнены ее обязательства по заключенному оборонному контракту и договорам поставки.

Проблема завышения цен при осуществлении государственных закупок является насущной и по сей день. Первой попыткой решить эту проблему явилось принятие Основных принципов финансирования государственных закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, размещаемых на конкурсной основе, утвержденных Минфином России 19 февраля 1998г. во исполнение Указа Президента РФ от 8 апреля 1997г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Основные принципы определяют, что финансирование закупок товаров, работ или услуг для государственных нужд осуществляется в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете, а также с учетом реального поступления в бюджет финансовых ресурсов. Установлено, что на основании соответствующих заявок средства на осуществление закупок предусматриваются Главным управлением федерального казначейства отдельной строкой в проектах лимитов финансирования расходов и мероприятий федерального бюджета на предстоящий месяц. При этом заявки могут уточняться исходя из прогнозируемых доходов федерального бюджета.

Однако основные принципы не могли решить главную проблему – предотвращение гражданско-правовых договоров, заключенных с превышением финансовых полномочий, а, следовательно, возникновения кредиторской задолженности.

Таким образом, для решения проблемы завышения финансовых полномочий бюджетополучателями и роста кредиторской задолженности необходимо было ввести контроль над обязательствами бюджетных учреждений. Одним из механизмов такого контроля является учет денежных обязательств и проверка их на предмет соответствия утвержденным лимитам бюджетных обязательств, или другим параметрам, на основании которых выделяются средства бюджета.

Учет бюджетных обязательств предполагает, что заключаемые бюджетными учреждениями договоры, подлежащие оплате за счет средств федерального бюджета, проверяются органами федерального казначейства на предмет наличия достаточных лимитов финансирования по соответствующим кодам бюджетной классификации.

Для реализации учета бюджетных обязательств Правительством РФ было принято Постановление от 15 июля 1999г. №806. Работа по учету бюджетных обязательств

⁶⁴ Как уже упоминалось, в 2003г. ситуация изменилась и впервые утвержденные лимиты бюджетных обязательств с самого начала будут соответствовать бюджетным ассигнованиям и сводной бюджетной росписи.

⁶⁵ Описываемый пример относится ко времени, когда лимиты бюджетных обязательств еще не были введены. Их роль выполняли лимиты финансирования. Однако сути проблемы это не меняет.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

федерального бюджета органами федерального казначейства началась с сентября 1999г.

Постановление № 806, в частности, устанавливает, что учреждения, финансируемые из федерального бюджета, представляют в территориальные органы федерального казначейства договоры на поставку продукции (работ, услуг) и иные документы об обязательствах, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета. Если бюджетные учреждения предъявляют в органы Казначейства платежные документы по исполнению обязательств сверх доведенных им лимитов бюджетных обязательств, то такие обязательства не должны исполняться Казначейством за счет бюджетных средств текущего года.

Во исполнение Постановления №806, а также в целях избежания возникновения кредиторской задолженности Министерство финансов Российской Федерации разработало «Правила учета органами федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета». Эти Правила были утверждены Приказом Минфина от 13 августа 1999 г. N 55н «Об утверждении Правил учета территориальными органами федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета».

Постановлением №806 было утверждено Положение об учете территориальными органами федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета.

Согласно данному Положению, учреждения при заключении договоров и возникновении других обязательств обязаны исходить из доведенных им лимитов бюджетных обязательств, объем которых не может быть превышен принятыми денежными обязательствами.

Обязательства учитываются органами федерального казначейства в пределах остатка лимита бюджетных обязательств на текущий финансовый год по соответствующему коду бюджетной классификации Российской Федерации. При этом лимиты бюджетных обязательств не препятствуют заключению договоров на поставку продукции на срок, превышающий пределы финансового года.

Договоры на поставку продукции, заключенные на срок, превышающий пределы финансового года, или с превышением остатка лимита бюджетных обязательств, подлежат первоочередному учету в следующем году за счет лимитов бюджетных обязательств нового финансового года.

Формально, согласно Положению, распорядители бюджетных средств не могут уменьшать подведомственному учреждению лимиты, если учреждением уже приняты под них обязательства. На самом деле, не совсем понятно, как это положение будет действовать при применении режима сокращения расходов, когда лимиты самого распорядителя будут урезаны.

Ответственность за соответствие суммы обязательств по приобретаемой учреждением продукции установленным лимитам бюджетных обязательств возлагается на руководителя этого учреждения. Однако, как показывает практика, сумма обязательств иногда превышает установленные лимиты, что ведет к возникновению несанкционированной кредиторской задолженности. Поэтому необходимо предусмотреть дополнительные механизмы, позволяющие этого избежать.

Учет договоров на поставку продукции осуществляется органом федерального казначейства, в котором учреждению открыт лицевой счет, в соответствии с Положением и правилами, утвержденными Приказом Министерства финансов от 13.08.99 №55н (см. также далее).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

При проведении учета договора на поставку продукции орган федерального казначейства должен производить сопоставление указанной в договоре суммы с ее расшифровкой и неиспользованного учреждением лимита бюджетных обязательств по конкретному коду бюджетной классификации Российской Федерации. Также орган Казначейства может уменьшить соответственно сумму неиспользованного учреждением лимита бюджетных обязательств.

В случае заключения договора на поставку продукции по нескольким кодам бюджетной классификации Российской Федерации, что следует из расшифровки к договору, такой договор учитывается органами федерального казначейства с присвоением нескольких учетных номеров обязательств. При этом стоимость каждого вида продукции не должна превышать неиспользованный учреждением лимит бюджетных обязательств отдельно по каждому коду бюджетной классификации Российской Федерации.

Договор на поставку продукции, стоимость которого на текущий финансовый год превышает остаток лимита бюджетных обязательств учреждения, к учету не принимается. Причем сверка соответствия производится по каждому коду бюджетной классификации.

Оплата обязательства по учтенному договору на поставку продукции осуществляется при наличии на лицевом счете учреждения, открытом в органе федерального казначейства, достаточной суммы финансирования по коду бюджетной классификации.

В случае расторжения договора на поставку продукции или внесения в него изменений, связанных с изменением срока исполнения договора и уменьшением стоимости поставляемой продукции, в орган федерального казначейства представляются документы, послужившие основанием для таких изменений.

Дополнительные соглашения к договору на поставку продукции учитываются в порядке, в котором производится учет основного договора и в пределах суммы неисполненного лимита бюджетного обязательства.

Обязательства, учтенные Казначейством по договорам, которые не были завершены в истекшем году, должны быть переучтены Казначейством в следующем финансовом году при предоставлении учреждением соответствующих документов. При этом они должны находиться в пределах установленных учреждению лимитов бюджетных обязательств на следующий год. Вместе с тем, непонятно, как соблюсти это требование, если обязательство принимается в период до утверждения лимитов бюджетных обязательств на следующий год, а значит, может его превысить. На следующий финансовый год переучитываются обязательства по договору, подлежащие оплате из средств федерального бюджета на следующий финансовый год.

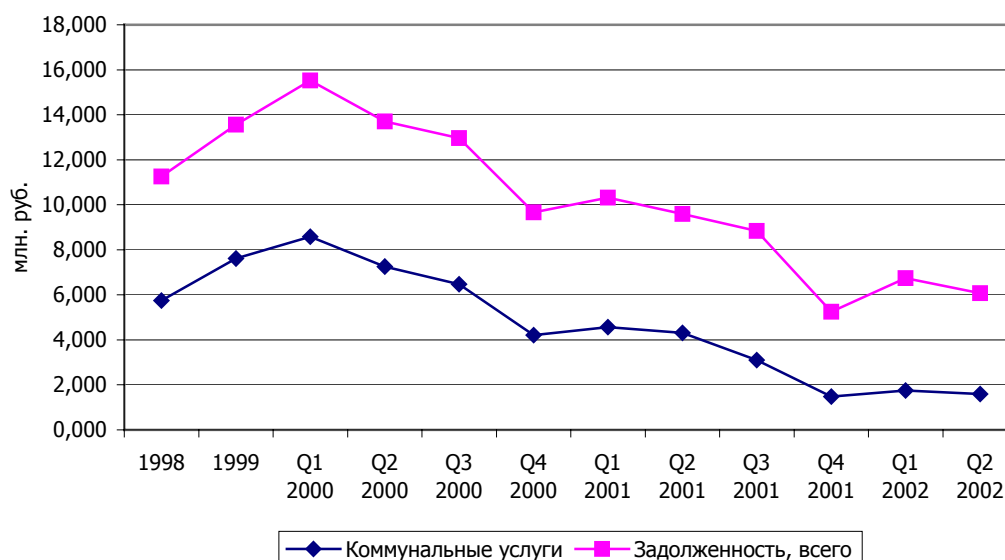
Недостатком существующей процедуры учета бюджетных обязательств, определенной указанными Постановлением №806 и Приказом №55н, является то, что в данную отчетность входят только обязательства, которые вытекают из договоров на энергоснабжение и поставку коммунальных услуг по кодам экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации 110721 «Оплата отопления и технологических нужд», 110722 «Оплата потребления газа», 110723 «Оплата потребления котельно-печного топлива», 110730 «Оплата потребления электрической энергии» и 110740 «Оплата водоснабжения помещений». Это существенно сужает возможности контролирования органами казначейства исполнения обязательств и соответственно, образования кредиторской задолженности. Стоит отметить, однако, что данное ограничение вызвано и технической невозможностью для органов казначейства вести учет по всем обязательствам.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Вместе с тем, следует отметить, что в области оплаты коммунальных услуг механизм учета снижает вероятность возникновения кредиторской задолженности. В целях недопущения роста задолженности по оплате коммунальных услуг, постановлением Правительства РФ от 13.03.2000 года № 222 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год» Министерству топлива и энергетики РФ было поручено обеспечить согласование с главными распорядителями средств федерального бюджета лимитов потребления топливно-энергетических ресурсов (в натуральных и стоимостных показателях) в соответствии с представленными Минфином России годовыми объемами лимитов бюджетных обязательств, имея в виду, что при направлении бюджетными учреждениями на оплату топливно-энергетических ресурсов доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности заключаются соответствующие договора, подлежащие отдельному учету главными распорядителями бюджетных средств, распорядителями и получателями бюджетных средств. Для получения более полной информации об объемах денежных обязательств бюджетных учреждений по оплате коммунальных услуг и сравнения их с натуральными показателями, Правительство РФ в Постановлении от 4 апреля 2000г. № 296 «Об утверждении Порядка взаимодействия главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром» и их дочерних и зависимых обществ по осуществлению контроля за своевременной оплатой потребления электрической и тепловой энергии и поставке газа» обязало бюджетные учреждения представить в органы казначейства все обязательства по потреблению электрической и тепловой энергии и поставке газа, включая обязательства, принимаемые за счет внебюджетных средств. Эта мера принесла свои плоды: в 2002 г. ситуация с исполнением обязательств по оплате коммунальных услуг улучшилась.

Рисунок 1

Динамика кредиторской задолженности бюджетных учреждений, финансируемых их федерального бюджета по оплате коммунальных услуг



Источник: Госкомстат РФ

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Что касается учета обязательств по остальным разделам экономической классификации расходов, то на федеральном уровне технические возможности органов казначейства сегодня не позволяют расширить этот перечень, что, очевидно, не способствует ликвидации причин возникновения кредиторской задолженности.

Необходимо отметить еще один важный шаг в направлении решения проблемы кредиторской задолженности, отраженный в утвержденном Постановлением №806 Положении об учете.

Так, согласно п. 16 Положения об учете территориальными органами казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, незавершенные в истекшем году обязательства по учтенным органами федерального казначейства договорам на поставку продукции подлежат переучету в установленном порядке в следующем финансовом году в пределах установленных лимитов бюджетных обязательств. Таким образом, формально, получатель средств федерального бюджета обязан направить часть предоставленных лимитов бюджетных обязательств текущего года на исполнение неисполненных денежных обязательств или погашение кредиторской задолженности прошлых лет. Для обеспечения этого процесса Минфин РФ направил в адрес управлений федерального казначейства письмо от 17 октября 2002г. №03-01-01/18-373. В данном письме органам казначейства указывалось на необходимость принятия мер по недопущению фактов ограничения прав получателей средств федерального бюджета по оплате кредиторской задолженности прошлых лет.

Однако практика осуществления органами казначейства функций предварительного и текущего контроля показывает, что существующих процедур недостаточно, чтобы полностью ликвидировать причины возникновения кредиторской задолженности.

Учет денежных обязательств в существующем виде не способен ликвидировать главный источник роста кредиторской задолженности – превышение финансовых полномочий бюджетными учреждениями при заключении контрактов.

2.5.3. Предотвращение ответственности государства по несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений

С точки зрения права, уязвимым местом является то, что учет обязательств органами казначейства не имеет гражданско-правового значения. Из упомянутых выше нормативных актов следует, что, если бюджетное учреждение заключает договор с контрагентом на поставку товаров, выполнение работ или услуг с превышением лимита бюджетных обязательств, такой договор не принимается к оплате органами казначейства, либо принимается только в пределах утвержденных лимитов. С другой стороны, такой договор все равно сохраняет свою юридическую силу в отношениях между бюджетополучателем и поставщиком. Этот вывод следует из того, что бюджетное учреждение, являясь по гражданскому законодательству самостоятельным юридическим лицом, вправе заключать от своего имени любые договоры, опираясь на основополагающий принцип свободы договора, установленный ст. 421 ГК РФ, а также на положение ст. 49 ГК РФ. Поэтому с точки зрения гражданского права договор, совершенный с превышением лимитов бюджетных обязательств, законен. Соответственно поставщик товаров, работ и услуг, не получивший установленного договором вознаграждения, имеет право обратиться в суд и получить в конечном счете исполнительный документ о взыскании с бюджетного учреждения соответствующих сумм. При этом в случае отсутствия необходимых для погашения указанного долга средств у самого бюджетного учреждения, в силу ст.120 Гражданского кодекса к

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

субсидиарной ответственности привлекается государство - то есть вышестоящий по отношению к данному бюджетополучателю распорядитель бюджетных средств. Иными словами, несмотря на формальное разделение ответственности по обязательствам самого бюджетного учреждения и государства, в конечном счете последнее несет ответственность по всем обязательствам бюджетного учреждения, в том числе и принятым с превышением лимитов бюджетных обязательств. Кроме всего прочего, это фактически означает, что норма ст. 225 Бюджетного кодекса, ограничивающая право бюджетного учреждения принимать денежные обязательства сверх установленных лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов, не действует. Результатом является возникновение несанкционированной кредиторской задолженности.

Предлагается несколько путей решения этой проблемы

1) Первый подход заключается в придании гражданско-правового значения регистрации гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений в органах федерального казначейства⁶⁶.

Согласно ст. 165 ГК РФ несоблюдение в случаях, установленных законом, требования о государственной регистрации сделки влечет ее недействительность. Такая сделка считается ничтожной. Статья 167 ГК РФ устанавливает, что недействительная сделка не влечет юридических последствий. Иными словами, в том случае, если бы законом была установлена обязательная государственная регистрация в органах федерального казначейства всех заключаемых бюджетополучателями договоров о поставке товаров, работ и услуг, то тогда при отсутствии регистрации заключаемые договора считались бы ничтожными и их неисполнение не отражалось бы на кредиторской задолженности федерального бюджета. Такое решение вопроса было бы наиболее радикальным. В то же время согласно статье 164 ГК РФ обязательная государственная регистрация предусмотрена только для сделок с землей и другим недвижимым имуществом. Соответственно для введения государственной регистрации в органах федерального казначейства заключаемых бюджетополучателями договоров необходимо внесение соответствующих изменений в ГК РФ либо, как вариант, принятие специального федерального закона⁶⁷.

Однако такой вариант решения проблемы имеет два существенных недостатка:

- во-первых, как подчеркивалось выше, казначейство в настоящее время не располагает техническими возможностями для учета всех договоров бюджетных учреждений;

- во-вторых, этот вариант плохо корреспондирует с правовым статусом бюджетных учреждений в том виде, как он закреплен Гражданским кодексом. Строго говоря, Гражданский кодекс позволяет распространить обязательную регистрацию лишь на те сделки, исполнение которых планируется осуществлять за счет бюджетных источников. Непонятно, на каком основании казначейство может отказать в регистрации договора, заключенного бюджетным учреждением в рамках предпринимательской деятельности, финансирование которого предполагается осуществлять за счет внебюджетных доходов. Если же казначейству такое право все-

⁶⁶ Этот подход предлагается, например, в работах «Правовые механизмы недопущения роста задолженности бюджета», Д.Комягин, «Право и экономика», 2000, №5 и «Комментарии к Бюджетному кодексу Российской Федерации», А.Козырин и др., М.: ЭКАР, 2002

⁶⁷ Но следует иметь виду, что согласно п. 2 ст.3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать этому кодексу. В противном случае, при наличии спора в суде, подлежит применению ГК РФ, а не указанный закон. Поэтому, в любом случае, потребуется внесение изменений в ГК РФ.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

таки будет предоставлено, оно вступит в противоречие с нормой Гражданского кодекса о самостоятельном распоряжении бюджетным учреждением доходами из внебюджетных источников.

2) Второй вариант решения предполагает ввести ограничения правоспособности в учредительные документы бюджетных учреждений, что позволит избежать необходимости внесения изменений в Гражданский кодекс⁶⁸.

Все без исключения бюджетные учреждения (включая органы государственной власти и местного самоуправления) по определению являются некоммерческими организациями. В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» требования учредительных документов некоммерческой организации обязательны для исполнения самой некоммерческой организацией и ее учредителями (участниками). Кроме того, в нем установлено, что в случаях, предусмотренных этим Законом, некоммерческая организация может действовать на основании общего положения об организациях данного вида.

Примером такого положения о некоммерческих организациях определенного вида является Типовое положение об общеобразовательном учреждении (далее - Типовое положение), утвержденное Постановлением Правительства РФ от 31 августа 1994 г. N 1008. Данным Типовым положением установлено, что общеобразовательное учреждение, на его основе и на основе типового положения о соответствующем виде государственного или муниципального образовательного учреждения, разрабатывает свой устав. При этом ограничения, закрепленные в Типовом положении, будут являться обязательными для включения в конкретные уставы общеобразовательных учреждений.

Для рассматриваемого вопроса интересен пункт 75 Типового положения. В соответствии с ним общеобразовательное учреждение не вправе заключать сделки, возможными последствиями которых является отчуждение основных фондов общеобразовательного учреждения в пользу третьих лиц. Такие сделки и договорные отношения будут недействительными с момента их заключения.

Данное условие накладывает ограничения на совершение общеобразовательным учреждением гражданско-правовых сделок. Поэтому очевидно, что существует возможность включить в Типовое положение еще один пункт, который звучал бы примерно так: «Государственные и муниципальные общеобразовательные учреждения не вправе заключать сделки, из которых вытекают денежные обязательства соответствующего бюджета, без их обязательного учета в органе, исполняющем соответствующий бюджет. Сделки, заключенные без учета, являются недействительными с момента их заключения.». Следовательно, для той части бюджетных учреждений, которую представляют собой государственные общеобразовательные учреждения, таким образом, была бы исключена возможность принятия на себя обязательств, влекущих увеличение несанкционированной кредиторской задолженности федерального бюджета.

Из приведенного примера следует вывод о том, что если бы для всех видов бюджетных учреждений нормативным актом, устанавливающим типовое положение либо типовой устав, было бы утверждено вышеизложенное ограничение по заключению сделок, то в совокупности с уже существующим порядком учета

⁶⁸ См. Д.Л. Комягина, Правовые механизмы недопущения роста задолженности бюджета, 1999г., СПС «Консультант плюс».

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджетных обязательств в органах федерального казначейства это сняло бы проблему роста несанкционированной кредиторской задолженности федерального бюджета.

Еще одним примером служат органы государственной власти, которые по своей организационно - правовой форме также являются учреждениями, финансируемыми из бюджета. Федеральным Собранием РФ был принят Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который можно считать своего рода типовым уставом для органов государственной власти субъектов Федерации. Как и в отношении Типового положения для общеобразовательных учреждений, в данный Закон вполне допустимо включение нормы, устанавливающей, что принятие органами государственной власти субъекта РФ обязательств за счет бюджета данного субъекта производится при условии обязательного их учета в органе, исполняющем бюджет.

Для федеральных органов государственной власти аналогичного нормативного акта пока не принято. Однако существует законопроект «О федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации», в разделе которого о компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере экономики было бы необходимо предусмотреть все то же условие.

Таким образом, при согласованном и ориентированном подходе в нормотворческой деятельности законодателя и высшего исполнительного органа власти проблема возникновения и роста несанкционированной кредиторской задолженности бюджета может быть снята. Для этого необходимо сквозное введение условия обязательного учета принимаемых бюджетных обязательств в органах федерального казначейства во всех нормативных актах, которые можно квалифицировать в качестве типовых уставных документов для бюджетных учреждений.

Несмотря на кажущуюся простоту предлагаемого решения проблемы, у него есть целый ряд недостатков:

- Во-первых, при отсутствии упоминаний в Гражданском кодексе об ограничениях общей правоспособности бюджетных учреждений сделки, совершенные ими с нарушением требований учредительных документов, нельзя будет рассматривать как ничтожные, но лишь как оспоримые - а именно, как сделки, совершенные юридическим лицом с превышением пределов правоспособности, специально ограниченных учредительными документами. Для применения последствий недействительности такой сделки в суде необходимо будет доказать, что контрагент бюджетного учреждения знал об наличии специальных ограничений правоспособности бюджетного учреждения, что окажется довольно затруднительно, учитывая отсутствие упоминания о возможности таких ограничений в Гражданском кодексе.

- Во-вторых, этому варианту присущ тот же недостаток, что и первому. Поскольку в Гражданском и Бюджетном кодексах сохраняется норма о праве бюджетных учреждений осуществлять предпринимательскую деятельность и распоряжаться полученными от такой деятельности доходами, требование регистрации в казначействе сделок бюджетных учреждений, осуществляемых в рамках предпринимательской деятельности, является явно незаконным.

3) Третий вариант решения лишен основного недостатка, присущего первым двум, так как учитывает предусмотренную действующим законодательством возможность сочетания основной и предпринимательской деятельности бюджетных учреждений. Он предполагает внесение соответствующих изменений в Бюджетный и

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Гражданский кодексы, обязывающие бюджетные учреждения вести две сметы: по основной (бюджетной) и неосновной (внебюджетной) деятельности.

Таким образом, удастся разграничить бюджетные и внебюджетные источники и обязательства бюджетных учреждений. Требования кредиторов, связанные с неосновной деятельностью должны в таком случае покрываться только за счет сметы по неосновной деятельности. При этом следует дополнительно сделать прямое указание, что собственник, т.е. государственная казна, не несет субсидиарной ответственности по таким требованиям.

При видимой простоте и логичности этого решения у него есть два существенных недостатка. Во-первых, не всегда возможно четко разграничить обязательства, вытекающие из основной и коммерческой деятельности бюджетного учреждения. Если, например, высшее учебное заведение обучает часть студентов бесплатно, а часть - на платной основе, то большинство расходов такого учреждения (например, расходы по оплате помещений и учебного инвентаря, зарплата преподавателям) вытекают одновременно и из основной, и из предпринимательской деятельности. За счет каких средств в этом случае - бюджетных или внебюджетных - должен происходить расчет с кредиторами? На практике разрешить этот спор и вынести решение об источнике удовлетворения требований кредиторов в большинстве случаев окажется невозможно. Далее, что делать, если принятые бюджетным учреждением в рамках предпринимательской деятельности обязательства значительно превышают его внебюджетные доходы. В гражданском праве при невозможности удовлетворения требований кредиторов применяется банкротство, к бюджетным же учреждениям в силу особенностей их статуса банкротство неприменимо. Следовательно, бюджетное учреждение априори не может считаться полноценным участником гражданского оборота, и предоставление ему права осуществления предпринимательской деятельности в принципе неоправданно.

4) С учетом недостатков изложенных выше вариантов оптимальным представляется вариант, предложенный в работе А.Золотаревой «Некоторые рекомендации по реформированию статуса государственных учреждений»⁶⁹, который предполагает разделение существующих бюджетных учреждений на две категории:

а) Значительная часть бюджетных организаций должна строить свои отношения с государством не на основе сметного финансирования, а на основе договора об оказании социальных услуг для населения на бесплатной или частично оплачиваемой потребителями этих услуг основе. Для таких организаций следует снять всякие ограничения на предпринимательскую деятельность и самостоятельное распоряжение доходами от такой деятельности, одновременно отказавшись от субсидиарной ответственности государства по обязательствам такой организации. При этом отдельной задачей является организация конкурсного распределения государственного социального заказа на оказание населению соответствующих услуг.

б) Правоспособность учреждений, остающихся на сметном финансировании, следует резко сократить путем внесения поправок в Гражданский кодекс, в соответствии с которыми бюджетные учреждения вправе принимать гражданские обязательства в пределах утвержденной для них сметы доходов и расходов и доведенных до них лимитов бюджетных обязательств. Практическое значение предлагаемых законодательных изменений состоит в том, что гражданское

⁶⁹ «Некоторые рекомендации по реформированию статуса государственных учреждений». А.Золотарева. Доклад в рамках проекта СЕРРА. Опубликовано на сайте Института экономики переходного периода (www.iet.ru).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

законодательство позволяет признать недействительной сделку юридического лица, выходящую за пределы его правоспособности. Одновременно желательно уточнить редакцию ст.173 Гражданского кодекса, прямо предусмотрев в ней, что сделки государственных (муниципальных) учреждений, совершенные с нарушением сметы доходов и расходов и лимитов бюджетных обязательств, являются одной из разновидностей сделки юридического лица, выходящей за пределы его правоспособности. Тем самым, проблема привлечения государства к ответственности по несанкционированным долгам бюджетных учреждений в значительной степени утрачивает свою актуальность: ведь любая сделка бюджетного учреждения, совершенная с превышением его полномочий, может быть признана недействительной. При этом недопустимо простое переложение убытков от неисполнения бюджетными учреждениями своих договорных обязательств с бюджета на кредиторов. Государство обязано принять все зависящие от него меры, чтобы предотвратить возникновение таких убытков. Для этого необходимо ввести в законодательство требование предварительной регистрации договоров бюджетных учреждений в органах федерального казначейства. Таким образом, кредитор бюджетного учреждения будет заранее предупрежден о наличии или отсутствии ответственности государства по этому обязательству. Соответственно, кредитор, приступающий к исполнению своих обязательств по договору, не зарегистрированному в органах федерального казначейства, принимает на себя риск их неисполнения.

Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные сметой, автоматически повлечет утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг. Фактически это означает, что смета бюджетного учреждения, утверждаемая вышестоящим распорядителем бюджетных средств, должна включать все его доходы и расходы, в том числе – от оказания платных услуг.

Только при выполнении этого условия можно будет приравнять задолженность бюджетных учреждений к государственному долгу по уровню защиты, предоставляемой кредиторам.

Нецелевое использование бюджетных средств как фактор образования несанкционированной задолженности бюджетных учреждений

Одной из важных причин возникновения несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных организаций является нецелевое использование бюджетных средств.

Статья 38 Бюджетного кодекса устанавливается принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств призван гарантировать направление бюджетных средств именно на те цели и расходы, которые признаны общественно значимыми при утверждении соответствующих бюджетов.

Долгое время при наличии установленной Указом Президента РФ от 8 декабря 1992г. №1556 «О федеральном казначействе» и Положением о федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденным Постановлением Совета министров – Правительства РФ от 27 августа 1993г. №864, санкции за нецелевое использование бюджетных средств в размере действующей учетной ставки Банка России отсутствовало само определение нецелевого использования бюджетных средств.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Первая попытка дать такое определение была сделана в письме Минфина от 16 апреля 1996г. №3-А2-02 «О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета». Письмо содержало достаточно жесткий подход к определению нецелевого использования, под которым подразумевалось такое их использование, которое не приводит к результатам, предусмотренным при их предоставлении, или приводит к этим результатам, но сопровождается неправомерными действиями или событиями, неправомерность которых закрепляется в правовых актах, в заключаемых договорах или в решениях полномочных органов, определяющих целевой характер выделяемых из федерального бюджета средств. При этом, если при выделении средств формулируется две или несколько целей, для признания использования средств нецелевым достаточно невыполнения хотя бы одной из целей, а для признания целевого характера необходимо выполнение всех поставленных целей.

Действующее определение нецелевого использования средств, закрепленное в ст. 289 Бюджетного кодекса, называет таковым использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлениями о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения (например, соглашение о предоставлении бюджетных кредитов, нормативный акт органа исполнительной власти или местного самоуправления).

Это определение фактически продублировано в «Инструкции о порядке применения органами федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации», утвержденной приказом Минфина РФ от 26 апреля 2001 г. N 35н.

Согласно указанной Инструкции нецелевое использование средств федерального бюджета выражается в виде:

- а) использования средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные бюджетной росписью федерального бюджета и лимитами бюджетных обязательств на соответствующий финансовый год;
- б) использования средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные в утвержденных сметах доходов и расходов на соответствующий финансовый год;
- в) использования средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные договором (соглашением) на получение бюджетных кредитов или бюджетных ссуд;
- г) использования средств федерального бюджета, полученных в виде субсидий или субвенций на цели, не предусмотренные условиями их предоставления;
- д) иных видов нецелевого использования средств федерального бюджета, установленных бюджетным законодательством.

Обращает на себя внимание факт, что в действующем определении применяется принципиально другой критерий. Из двух возможных критериев для установления наличия нецелевого использования средств – достижение соответствующего результата при использовании бюджетных средств, т.е. результативность бюджетных расходов, и соблюдение всех формальностей и условий, предусмотренных при выделении бюджетных средств, - выбран второй критерий. Это вытекает и из установленного Бюджетным кодексом порядка организации исполнения бюджетов, необходимым условием которого является процедура санкционирования бюджетных расходов. Первый критерий, основанный на оценке результативности расходов, возможен при принципиально другой организации бюджетного процесса, когда бюджетополучатель

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

получает довольно широкую свободу в распределении выделенных ассигнований. В этом случае оценка его деятельности или результативности осуществленных расходов происходит на основе специально разработанных критериев и индикаторов, а не на основании соблюдения формально закрепленных процедур. В международной практике такая организация бюджетного процесса называется «бюджетированием, ориентированным на результат» (см. также ниже обзор международного опыта).

Несмотря на то, что анализ преимуществ бюджетирования, ориентированного на результат, не относится к цели данного исследования, следует отметить, что попытка введения некоего подобия такой практики была предпринята в 2002 г. С февраля 2002 г. объемы финансирования на месяц устанавливаются в целом по соответствующему главному распорядителю средств федерального бюджета с выделением раздела и подраздела бюджетной классификации. Определение конкретного направления финансирования расходов по целевой статье, виду расходов и предметной статье бюджетной классификации и соответствующей сумме в рамках утвержденного объема должно приниматься самим главным распорядителем в пределах лимитов бюджетных обязательств на соответствующий квартал. Сделано это было к целям повышения ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета за обеспечение финансирования предусмотренных бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств на 2002 год расходов федерального бюджета, а также в целях предоставления большей свободы главным распорядителям при распределении бюджетных средств между получателями и соответственно, повышения эффективности и/или результативности расходов.

Однако, как показала практика, это пока не привело к реализации ни одной из поставленных целей, о чем будет упомянуто ниже.

На практике нецелевым использованием бюджетных средств, кроме направления средств на банковские депозиты, приобретения различных активов (валюты, ценных бумаг, иного имущества) с целью их последующей продажи, осуществления взносов в уставный капитал другого юридического лица признаются также⁷⁰:

- расходование (перечисление или создание кредиторской задолженности) средств при отсутствии оправдательных документов;
- завышение объемов выполненных работ, расценок;
- выполнение работ, не предусмотренных утвержденной проектно-сметной документацией;
- направление средств на объекты (разработки), не включенные в адресные и целевые программы;
- недостача материальных ценностей, приобретенных за счет средств бюджета;
- расходование средств сверх норм, утвержденных в установленном порядке (норм возмещения командировочных расходов, норм на расходование бензина и т.п.);
- просроченная дебиторская задолженность по перечисленным авансам за поставку товарно-материальных ценностей и оказание услуг;
- заключение договоров на работы, не предусмотренные в бюджете (смете расходов), ведущие к потере бюджетных средств.

⁷⁰ Комментарии к Бюджетному Кодексу Российской Федерации (под ред. Романовского М.В. и Врублевского О.В.). Опубликовано на официальном сайте системы Гарант <http://garant.park.ru/private/default.asp?no=3360218>

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Кроме того, бюджетополучателю не позволено самостоятельно перераспределять средства между экономическими статьями, и перерасход по одной из них даже за счет экономии по другой является нецелевым расходом. В отдельных случаях по бюджету вообще не утверждаются средства на некоторые виды расходов, без которых не может функционировать учреждение.

Процедуры текущего и последующего контроля, осуществляемые контрольными органами Минфина и федерального казначейства, позволяют выявлять случаи нецелевого использования средств.

Так, в результате работы территориальных органов казначейства в 2001г. по контролю за зачислением, перечислением и использованием средств федерального бюджета, были выявлены следующие самые распространенные виды таких нарушений⁷¹: Расходование средств не по коду экономической классификации, по которому было произведено финансирование;

□ Использование средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные сметой расходов;

□ Использование средств федерального бюджета на расходы по внебюджетной деятельности

В 2001 г. Управлением федерального казначейства по г. Москве было проведено 687 проверок целевого использования бюджетных средств, и в 153 случаях выявлены различные нарушения. Из предъявленных финансовых санкций на сумму 72,1 млн. руб., на нецелевое расходование средств приходилось 54,3 млн. руб., т.е. более 75%⁷².

Таким образом, несмотря на то, что на федеральном уровне практически все бюджетополучатели переведены в систему казначейства, возможность злоупотреблений по нецелевому использованию бюджетных средств остается. Причем это проблема значительно сложнее, чем кажется на первый взгляд. Во всяком случае, причинами нецелевого использования бюджетных средств далеко не всегда являются злоупотребления ответственных лиц в бюджетных учреждениях.

Дополнительным фактором, способствующим образованию задолженности бюджетных учреждений, является несовершенство существующего механизма утверждения их смет. Согласно ст. 296 Гражданского кодекса, учреждение должно использовать закрепленное за ним имущество в соответствии с заданиями собственника и назначением имущества. Таким образом, средства⁷³ бюджетных учреждений должны расходоваться в строгом соответствии с целевым назначением, указанным в реестрах расходов. Задания собственника формулируются в сметах и реестрах на финансирование расходов, в которых целевое назначение определяется главным распорядителем бюджетных средств, управляющим деятельностью подведомственных учреждений.

Непрерывный контроль за бюджетными средствами позволяет осуществлять казначейская система, которая предполагает прохождение всех финансовых потоков через органы казначейства. На предупреждение нецелевого использования бюджетных средств и направлен осуществляемый казначейством предварительный контроль, который проводится до совершения операций финансирования, на стадии составления, рассмотрения и утверждения смет доходов и расходов, договорных соглашений и других документов.

⁷¹ «Совершенствовать финансовый контроль», Е.С. Суконников, «Финансы», №12, 2002г.

⁷² Там же.

⁷³ Имеются в виду бюджетные средства.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

На практике в органы федерального казначейства бюджетные учреждения предоставляют утвержденную вышестоящим главным распорядителем смету доходов и расходов. Предварительный контроль предусматривает проверку обоснованности расходов, в первую очередь - с точки зрения соответствия целевого направления расходов смете. Данная процедура задумана как способ сокращения нецелевого расходования средств и роста несанкционированной кредиторской задолженности. Однако в силу несовершенства процедур составления сметы зачастую бюджетные учреждения лишены возможности санкционировать в органах казначейства необходимые им расходы, либо вынуждены идти на заключение фиктивных договоров, чтобы освоить выделенные им бюджетные ассигнования.

Одна из причин такого положения вещей заключается в том, что главный распорядитель (министерство, ведомство и т.д.) находится в Москве, а учреждения «разбросаны» по всей территории России. Бывают случаи, когда учреждения получают утвержденную смету с суммами по статьям экономической классификации, по которым у них никогда не было расходов, а по необходимым статьям ассигнования не предусматриваются. Например, не предусматриваются расходы на содержание транспорта и закупку ГСМ, хотя учреждение ежеквартально отчитывается о наличии служебных автомашин. Или учреждение арендует помещения и по договору аренды платит не только арендную плату, но и оплачивает расходы за тепловую и электрическую энергию, расходы по содержанию помещений и т.д. А вышестоящая организация утверждает смету, содержащую только расходы на оплату аренды, а расходы на коммунальные услуги не предусматривает. Бывают случаи, когда в утвержденных сметах содержатся ассигнования на расходы, которые бюджетное учреждение не заявляло.

Так, например, до Ивановской Государственной текстильной академии в течение двух лет Министерством образования доводятся лимиты бюджетных обязательств и финансирование по коду экономической классификации 110723 «Оплата котельно-печного топлива» в сумме 661,6 тыс. рублей, при ее расположении в центре города Иваново, отсутствии собственной котельной и наличии центрального отопления⁷⁴.

Расходы же, по которым бухгалтерия учреждения отчитывалась несколько лет, могут быть не предусмотрены в смете. При этом вышестоящая организация, как показывает практика, требует освоить все выделенные средства.

В результате бюджетные учреждения вынуждены «придумывать» как, получив средства на «оплату аренды», оплатить коммунальные услуги, а за счет «оплаты предметов снабжения» приобрести необходимое оборудование (компьютеры, мебель и т.д.). Часто возникает ситуация, когда учреждение, имея на лицевом счете, скажем, миллион рублей, не может оплатить услуги, например, по уборке территории стоимостью тысяча рублей, только потому, что такие расходы не предусмотрены в утвержденной главным распорядителем смете. В результате, кроме всего прочего, учреждение вынуждено либо идти на нецелевое расходование средств, что является нарушением бюджетного законодательства, либо накапливать кредиторскую задолженность.

Иллюстраций такой деятельности бюджетных учреждений являются данные Госкомстата по структуре кредиторской задолженности бюджетных учреждений, приведенные на следующих диаграммах.

Рисунок 2

⁷⁴ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за девять месяцев 2002г.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Структура просроченной кредиторской задолженности учреждений федерального бюджета на 1 декабря 2002г. ОБНОВИТЬ НА 1 ЯНВАРЯ НЕТ ДАННЫХ

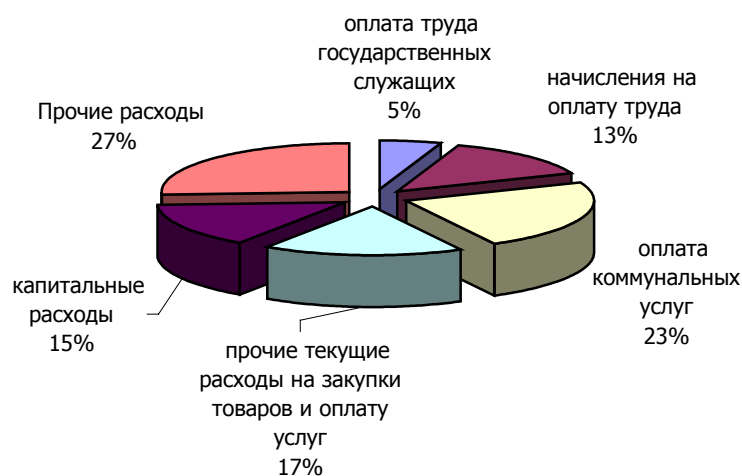
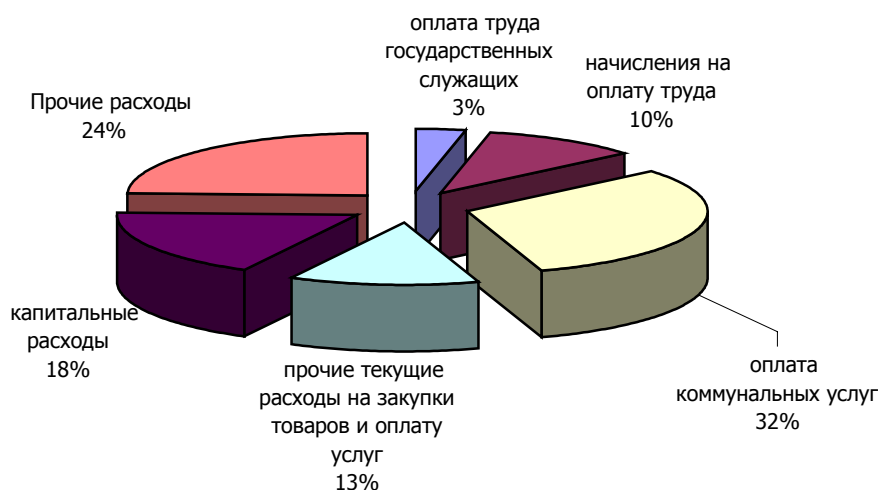


Рисунок 3

Структура просроченной кредиторской задолженности учреждений федерального бюджета на 1 декабря 2001г. НА 1 ЯНВАРЯ 2001 ? ВОПРОС НАПРАВЛЕН АВТОРУ -
////данных на 1 января ни 2002г. ни 2003г.г. Госкомстат не дает.////



Источник: Госкомстат

Как видно из приведенных диаграмм, существенную долю в задолженности занимают расходы по разделу «Прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг», причем в 2002г. эта доля выросла.

После принятия решения о финансировании бюджетополучателя наступает этап текущего контроля. Текущий контроль предусматривает проверку соответствия предполагаемых к оплате расходов и утвержденной сметы, кодам экономической классификации, соответствия заключенных договоров лимитам бюджетных

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

обязательств, а также наличие необходимых документов для надлежащей реализации договоров, трудовых соглашений и т.д. Главные распорядители не всегда направляют лимиты бюджетных обязательств подведомственным бюджетным учреждениям. В результате текущий контроль территориальные органы казначейства вынуждены проводить по сметам расходов.

Как упоминалось выше при описании нормативной базы бюджетного процесса, бюджетополучатели имеют право на внесение изменений в показатели сводной бюджетной росписи и соответственно в сметы расходов. Казалось бы, указанные недостатки, выявленные при предварительном контроле, можно было бы устранить. Однако на практике процедура внесения изменений в сметы сильно зарегламентирована и занимает много времени, т.к. должна производиться главным распорядителем. Запрос на внесение изменений должен быть направлен в Москву, главный распорядитель должен рассмотреть его и принять решение о внесении изменений в смету, оформить надлежащим образом это изменение в Главном управлении казначейства и т.д. Все это занимает много времени.

Поэтому бюджетные учреждения зачастую вынуждены вместо внесения изменений в сметы оформлять платежные документы по одним статьям, а расходы производить – по другим. Это является нарушением и классифицируется как нецелевое использование бюджетных средств, что и выявляется на стадии последующего контроля.

На самом деле это результат некачественного планирования расходов и несовершенства бюджетных процедур. В частности, это результат ограниченности прав бюджетных учреждений по перераспределению расходов в рамках сметы, что не только приводит к росту кредиторской задолженности, но и препятствует более эффективной организации деятельности бюджетных учреждений.

Из этой ситуации видится два выхода.

Во-первых, можно было бы наделить сами бюджетные учреждения правом внесения изменений в распределение расходов по статьям экономической классификации и видам расходов в определенных пределах⁷⁵. В настоящее время согласно ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, орган, исполняющий бюджет совместно с главным распорядителем средств определяет право бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы. Таким образом, если наделить бюджетное учреждение правом производить перераспределение расходов по статьям экономической классификации, ограниченное, например 10-20% от утвержденных сумм, это существенно улучшит ситуацию по рациональному использованию бюджетных средств. Кроме того, это снизит искусственно завышенную статистику по нецелевому использованию и возможности для возникновения кредиторской задолженности. В то же время для предоставления существенно большей свободы бюджетным учреждениям в планировании собственных расходов, необходимо радикальное изменение способа контроля за их деятельностью путем перенесения акцента с предварительного и текущего контроля за соблюдением бюджетных процедур на последующий контроль, предполагающий внедрение критериев оценки эффективности их деятельности. В противном случае велика вероятность, что расширение прав бюджетных учреждений по корректировке сметы будет использовано для увеличения расходов на оплату труда в ущерб расходным статьям, обеспечивающим выполнение возложенных на них функций.

⁷⁵ «Целевое использование бюджетных средств», Т.Ч.Цыденмункуева, «Финансы», №9, 2002г.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Другое направление заключается в сохранении жесткой регламентации расходов бюджетных учреждений с передачей контролирующей функции от главных распорядителей бюджетных средств органам казначейства, что упростит и ускорит процедуру внесения необходимых изменений в сметы. На практике это означает, во-первых, доведение лимитов бюджетных обязательств до бюджетополучателей через территориальные органы казначейства, во-вторых, наделение территориальных органов федерального казначейства правом проверять и корректировать сметы бюджетных учреждений. Соответственно, при составлении сметы в начале года и при ее изменении в течение года бюджетополучатели будут вносить предложения по изменению лимитов не главному распорядителю, который находится в Москве, а в территориальный орган федерального казначейства, находящийся в данном регионе. В свою очередь территориальный орган казначейства имеет возможности координировать изменение лимитов таким образом, чтобы находиться в пределах общего объема утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Указанная мера, т.е. доведение смет и лимитов бюджетных обязательств через органы казначейства также позволит ликвидировать одну из причин возникновения кредиторской задолженности, так как будет решена проблема несоответствия объема утвержденных в соответствии с законом о бюджете на соответствующий год лимитов и лимитов бюджетных обязательств, доведенных до бюджетополучателей своими вышестоящими главными распорядителями.

В то же время, у этого способа решения проблемы также есть свои недостатки. Во-первых, в отличие от главных распорядителей органы казначейства не являются специалистами в тех отраслях государственного сектора, где осуществляют деятельность бюджетные учреждения, и следовательно, лишены возможности объективно оценивать их предложения по содержанию сметы. Поэтому передача функций утверждения (или корректировки) смет расходов бюджетных учреждений органам казначейства возможна только при наличии утвержденных соответствующим главным распорядителем нормативов бюджетных затрат на единицу государственных (муниципальных) услуг того или иного вида.

Заключение

Анализ, проведенный в разделе 2.1 настоящей главы, позволяет сделать вывод, что действующее бюджетное законодательство из всех видов задолженности бюджетной системы признает только задолженность по бюджетным ассигнованиям текущего года (бюджетным обязательствам) и задолженность по узкому кругу обязательств, входящих в состав государственного долга (государственные займы, кредиты, гарантии).

Между тем, очевидно, что помимо бюджетных обязательств текущего года и задолженности по их исполнению у бюджетной системы существуют другие виды обязательств и соответственно задолженности, для обозначения которых мы предлагаем закрепить в законодательстве термин «расходные обязательства».

Расходные обязательства – установленные федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, правовым актом представительного органа местного самоуправления, а также договором или соглашением (в том числе международным) функции и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, требующие осуществления бюджетных расходов.

Идеальное соотношение расходных и бюджетных обязательств состоит в том, чтобы все расходные обязательства получали свое выражение в виде бюджетных

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

обязательств. Сказанное не означает, что государство не вправе отменить ранее изданный закон, предусматривающий расходное обязательство, однако, если такой закон сохраняет силу, расходы на его финансирование должны включаться в бюджетные ассигнования. Однако на практике это правило не соблюдается: многие расходные обязательства формально сохраняют силу, а фактически не финансируются (то есть не получают свое выражение в виде бюджетных обязательств), что является одной из причин возникновения бюджетной задолженности.

Основным видом классификации обязательств бюджетной системы является классификация по основанию возникновения. По этому критерию расходные обязательства государства можно классифицировать на публично-правовые (то есть вытекающие из законодательных актов, устанавливающих расходы бюджетной системы, в том числе так называемых «федеральных мандатов») и гражданско-правовые (обязательства, входящие в состав государственного долга, а также вытекающие из договоров поставки товаров, работ и услуг для госнужд, обязательства по оплате труда работников бюджетной сферы, обязательства из причинения вреда юридическим и физическим лицам незаконными действиями органов государственной власти).

Любой из перечисленных видов расходных обязательств (гражданско-правового или публично-правового характера) может трансформироваться в кредиторскую задолженность бюджета двояким образом:

- если ассигнования на реализацию ранее принятого расходного обязательства не были утверждены в составе расходов бюджета, то есть не стали бюджетными обязательствами,

- если ассигнования на реализацию ранее принятого обязательства были утверждены в составе расходов бюджета (то есть приобрели статус бюджетных обязательств), но не были исполнены в процессе исполнения бюджета.

В обоих случаях для признания задолженности по расходным обязательствам необходимо либо решение суда, либо решение парламента соответствующего уровня о выделении ассигнований на погашение задолженности прошлых лет.

Обязательства бюджетной системы можно также классифицировать по степени ответственности государства/муниципального образования по данным обязательствам, выделяя:

а) Обязательства, по которым государство/муниципальное образование несет основную ответственность (публично-правовые обязательства и обязательства, вытекающие из гражданско-правовых отношений, одной из сторон в которых выступают органы государственной власти (органы местного самоуправления), действующие от имени государства (муниципального образования). Основную ответственность государство несет по публично-правовым обязательствам и обязательствам, входящим в состав государственного долга. Соответственно иск предъявляется непосредственно к Российской Федерации и подлежит удовлетворению за счет казны, то есть денежных средств и иного имущества, за исключением имущества, закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями.

б) Обязательства, по которым государство/муниципальное образование несет субсидиарную ответственность. К этой категории могут быть отнесены обязательства бюджетных учреждений, в том числе органов государственной власти (местного самоуправления), действующих от собственного имени. Обязательства подобного рода подлежат удовлетворению в первую очередь за счет денежных средств самого бюджетного учреждения и только в случае их недостаточности в порядке субсидиарной

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

ответственности – за счет бюджета, из которого финансируется данное учреждение (ст.120 ГК).

На основе анализа процесса исполнения бюджета по расходам можно сделать следующие выводы:

1) Между различными нормами Бюджетного кодекса имеются противоречия по вопросу об основаниях возникновения бюджетных обязательств и соответственно бюджетной задолженности.

Если руководствоваться определением бюджетного обязательства, данным в ст.222 Бюджетного кодекса («бюджетное обязательство - 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»), то все изменения в процессе исполнения бюджета, направленные на сокращение и перераспределение бюджетных ассигнований между бюджетополучателями, не оформленные в виде поправок к закону о бюджете и бюджетной росписи, являются основанием для возникновения бюджетной задолженности. В особенности это касается случаев сокращения/перемещения бюджетных ассигнований, Правительством на основании ст. 229 БК, министром финансов на основании 166 БК, создающих возможность отклонения результатов фактического исполнения бюджета по сравнению с плановым в пределах 10 процентов.

С другой стороны, ряд других статей БК связывают объем бюджетных обязательств также с лимитами бюджетных обязательств, которые являются гибким инструментом адаптации бюджетных расходов к обстоятельствам, возникающим в процессе исполнения бюджета. В частности, лимиты бюджетных обязательств подлежат сокращению в случае законного секвестра, блокировки и перемещения бюджетных ассигнований. При этом согласно ст.220 БК «уведомление о бюджетных ассигнованиях не предоставляет права принятия обязательств по осуществлению расходов бюджета и платежей», такое право возникает только на основании и в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов (ст.225 БК). Дополнительным подтверждением того, что изменение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с параметрами, установленными законом о бюджете и бюджетной росписью, ведет к изменению объема бюджетных обязательств, является норма ст.238, которая предоставляет бюджетополучателю право на компенсацию в размере недофинансирования - то есть разницы 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, за исключением случаев, когда такое недофинансирование обусловлено секвестром или блокировкой бюджетных средств.

Для устранения указанного противоречия представляется необходимым внести поправки в определение бюджетного обязательства в статье 222 БК, сформулировав его следующим образом: «бюджетное обязательство - признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете, сводной бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств. В случае противоречия сводной бюджетной росписи и (или) лимитов бюджетных обязательств закону о бюджете объем бюджетного обязательства определяется в соответствии с законом о бюджете за исключением случаев, когда указанное несоответствие

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

обусловлено решениями и действиями исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) в процессе исполнения бюджета, осуществленными в соответствии с нормами настоящего Кодекса».

При таком подходе бюджетная задолженность не будет считаться возникшей в случае сокращения бюджетных ассигнований, произведенного на основе норм БК РФ, в том числе, в результате секвестра либо перемещения бюджетных ассигнований. Отсутствие бюджетной задолженности в данном случае объясняется тем, что здесь отсутствует прямое невыполнение бюджетных обязательств, здесь имеет место их законное изменение.

В любом случае бюджетная задолженность возникает в связи с совершением бюджетных правонарушений, в частности правонарушений, допускаемых органами казначейства либо главными распорядителями/распорядителями бюджетных средств, приводящими к несанкционированному сокращению объемов финансирования (например, при санкционировании нецелевых расходов, при котором происходит недофинансирование целевых; при неправильном доведении лимитов бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств; при неперечислении бюджетных ассигнований в рамках уточненной бюджетной росписи; при немотивированном отказе в санкционировании расходов, соответствующих целевым критериям и т.д.)

2) Учитывая, что даже произведенное на законном основании сокращение лимитов бюджетных обязательств в течение года ведет к росту несанкционированной кредиторской задолженности бюджетополучателей, представляется сомнительной возможность легализации секвестра в некоторых случаях. Особенно проблематичной является ситуация, когда секвестру подвергаются обязательства, вытекающие из уже заключенных гражданско-правовых договоров, в особенности тем из них, по которым контрагентами уже произведено исполнение. В таких случаях секвестр приводит к возникновению прямых убытков у контрагентов бюджета, возмещения которых они вправе требовать в судебном порядке. В связи с этим представляется целесообразным восстановить в бюджетном законодательстве понятие «защищенных расходов» - то есть расходов, ассигнования по которым не подлежат сокращению в случае секвестра.

3) Наконец, во избежание произвольного изменения бюджетных ассигнований в процессе исполнения бюджета, которое почти всегда ведет к росту задолженности бюджетополучателей, необходимо ограничить возможности исполнительных органов власти (в частности, Минфина) по перемещению бюджетных ассигнований между распорядителями и получателями бюджетных средств по причинам, не связанным с прямыми правонарушениями, допущенными со стороны бюджетополучателей. Эта мера необходима в частности, для сохранения возможности пропорционального секвестра бюджетных расходов при недоборе доходных поступлений или поступлений из источников финансирования дефицита.

4) Как показывает практика, одной из основных причин роста несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений является невыполнение нормы Бюджетного кодекса о доведении лимитов бюджетных обязательств до конечных получателей органами Федерального казначейства. На практике же доведение лимитов бюджетных обязательств до нижестоящих распорядителей и получателей средств осуществляется главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств, которые нередко завышают объем лимитов. Для решения этой проблемы необходимо либо усилить технические возможности органов Федерального казначейства, чтобы они были в состоянии самостоятельно доводить лимиты до конечных бюджетополучателей, либо ввести действенный казначейский

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

контроль за исполнением этой обязанности главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

5) Необходимым условием сокращения несанкционированной кредиторской задолженности бюджетополучателей является строгое соблюдение предусмотренных Бюджетным кодексом сроков утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств, нарушение которых позволяет бюджетополучателям принимать бюджетные обязательства, основываясь исключительно на бюджетных ассигнованиях, которые могут подвергнуться значительному сокращению в процессе исполнения бюджета.

Из проведенного анализа механизма возникновения задолженности по публично-правовым обязательствам (в первую очередь - задолженности по нефинансируемым федеральным мандатам) следует, что начиная с 2000 года предпринимаются попытки смягчения проблемы нефинансируемых федеральных мандатов путем, во-первых, перевода части из них в категорию финансируемых, и, во-вторых, приостановления действия части из них. Анализ существующих механизмов компенсации федеральных мандатов на примере детских пособий приводит к выводу, что создание Фонда компенсаций позволило значительно сократить накопившуюся в регионах задолженность по выплате детских пособий и полностью покрыть потребность в текущих выплатах. Кроме того, анализ позволяет заключить, что с момента образования Фонда компенсаций состав финансируемых из него расходов региональных и местных бюджетов постоянно расширялся, что означает не что иное как перевод соответствующих федеральных мандатов из категории необеспеченных в категорию обеспеченных. Позитивным следствием этой тенденции является сокращение задолженности субнациональных бюджетов по соответствующим расходным обязательствам. Вместе с тем, еще сохраняется значительное число необеспеченных федеральных мандатов. Анализ структуры расходов региональных бюджетов позволяет сделать вывод, что в настоящее наибольший удельный вес в структуре расходов субнациональных бюджетов имеют расходы, вытекающие из следующих федеральных законов: «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего севера и приравненных к ним местностях», «О ветеранах», «Об упорядочении оплаты труда работников организаций бюджетной сферы», «О тарифной ставке (окладе) первого разряда единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы». До сих пор не отменены положения многих федеральных законов, возлагающие на субнациональные бюджеты осуществление расходов по предметам исключительного ведения Российской Федерации, в первую очередь – финансирование социальных льгот для федеральных государственных служащих. Кроме того, параллельно с отменой одних необеспеченных федеральных мандатов вводятся другие. В частности, законопроектом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» предполагается ввести новый необеспеченный мандат по финансированию субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг малообеспеченным.

Вторым применяемым на практике способом решения проблемы нефинансируемых публично-правовых обязательств является приостановление действия части из них приложением к закону о федеральном бюджете. Это позволило сократить объем необеспеченных расходных обязательств федерального бюджета, а следовательно – и потенциальной бюджетной задолженности, на 520,9 млрд. руб. в 2001 году и на 380,4 млрд.руб. в 2002 году. Однако на основании п.4 ст.83 БК не могут приостанавливаться нормы тех федеральных законов, которые возлагают обязанность

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

финансирования установленных ими расходных обязательств на субнациональные бюджеты. Исходя из этого представляется целесообразным дополнить п.4 ст.83 БК нормой, предусматривающей возможность утверждения в качестве приложения к закону о федеральном бюджете на очередной год перечня федеральных нормативных актов или их отдельных норм, предусматривающих расходы, подлежащие финансированию из субнациональных бюджетов, в отношении которых субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставляется право приостанавливать их действие на очередной финансовый год в случае, если средства на компенсацию соответствующих расходов из федерального бюджета не предоставляются, а собственных доходных источников для покрытия соответствующих расходов в региональном (местном) бюджете нет. Другим недостатком п.4 ст.83 БК РФ является то, что она позволяет приостанавливать нормы законов не полностью, а в «части, не обеспеченной финансированием». Учитывая, что суды не располагают информацией о том, в какой мере тот или иной закон обеспечен финансированием, это парализует возможность принятия судебного решения. Поэтому представляется целесообразным запретить использование неопределенных законодательных формулировок о частичном приостановлении действия тех или иных расходных норм. Если ту или иную норму полностью исполнить нельзя, надо не приостанавливать ее «в части, не обеспеченной финансированием», а вносить в нее изменения с целью приведения содержания нормы в соответствие с реальными возможностями ее финансирования.

Призванная предотвратить задолженность по публично-правовым обязательствам норма п.5 ст.83 БК, устанавливающая правило о приоритете бюджетного законодательства над нормами законодательства других отраслей, может действовать лишь по отношению к законам одного уровня и не применима при коллизии федерального закона, устанавливающего расходное обязательство, подлежащее финансированию за счет субнационального бюджета, и регионального (местного) закона о бюджете. А значит, любой гражданин, которому федеральным законодательством предоставлено право на получение определенного социального трансферта, источником выплаты которого, объявлены средства региональных бюджетов), может предъявить в суд иск с требованием его выплаты за счет казны субъекта РФ. Исходя из конституционного принципа приоритета федерального законодательства над законодательством субъектов Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Федерации, суд обязан удовлетворить соответствующий иск даже в том случае, если ассигнования на выплату соответствующих трансфертов в региональном бюджете не выделены или секвестрированы. Таким образом, норма п.5 ст.83 БК не способна решить проблемы необеспеченных федеральных мандатов и защищать от исков кредиторов по публично-правовым обязательствам исключительно федеральный бюджет.

В то же время, подход, предусмотренный п.5 ст.83 БК вряд ли может считаться перспективным, т.к. он сохраняет противоречия в правовой системе и делает невозможным их легальное разрешение. Выходом из указанной ситуации нам представляется легализация в законодательстве возможности обжалования федеральных законов по мотиву их противоречия друг другу. Безусловно, суверенитет федерального законодателя предполагает право изменить содержание или отменить любой федеральный закон, однако не освобождает его от обязанности соблюдать федеральный закон, сохраняющий силу. Соответственно во избежание хаоса в правовой системе при принятии федерального закона о федеральном бюджете парламент обязан принять одно из двух решений: либо ассигнования на исполнение ранее принятого федерального закона включаются в состав расходов бюджета, либо

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

данный федеральный закон отменяется (приостанавливается). Если же ни одно из указанных решений не принято, суд, рассматривающий кредиторское требование, вытекающее из федерального закона, предусматривающего расходное обязательство бюджета обязан удовлетворить требование истца.

В подразделе 2.4.3 предложен комплекс мер, необходимых для решения проблемы хронической задолженности бюджетов всех уровней по публично-правовым обязательствам, среди которых можно упомянуть следующие:

1) Отказ от установления и отмена существующих необеспеченных мандатов в сферах исключительного ведения РФ (оборона, обеспечение деятельности федеральных органов власти, функционирование федеральной судебной системы, обеспечение безопасности государства, льготы федеральным государственным служащим).

Переход к компенсации органам местного самоуправления расходов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (в области здравоохранения, образования, социальной защиты).

2) При разграничении расходных полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов желательно стремиться к объединению на одном уровне бюджетной системы полномочий по нормативно-правовому регулированию и обеспечению финансовыми средствами определенных расходов, тем самым сужая сферу совместного ведения путем конкретизации формулировок вопросов совместного ведения и закрепления их разных функциональных элементов за конкретными уровнями власти. Этот способ технически прост, бесконфликтен и не требует согласительных процедур: уровень государственной власти, устанавливающий расходные обязательства, и финансирует их. Так, в области социальной защиты полномочия по нормативному регулированию могут быть одновременно предоставлены и Федерации, и ее субъектам (в части установления дополнительных к федеральным социальных льгот и пособий), а полномочия по финансовому обеспечению - разграничены по принципу: каждый бюджет финансирует те трансферты населению, которые установлены его законодательством. В других случаях разграничение полномочий может быть проведено по функциональному признаку. Например, полномочия по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и по ликвидации их последствий могут разграничиваться в зависимости от масштаба (федерального или регионального) этих чрезвычайных обстоятельств.

3) Однако не всегда такое четкое разграничение может быть проведено. Например, закрепляя финансовое обеспечение среднего образования за своими субъектами, Федерация не может полностью отказаться от его нормативного регулирования, поскольку в противном случае невозможно обеспечить на всей территории страны единый образовательный стандарт. Поэтому в областях, где целесообразно установление единого государственного социального стандарта (в первую очередь - здравоохранении и образовании) неизбежно сохранение необеспеченных федеральных мандатов.

Полная отмена необеспеченных (частично обеспеченных) федеральных мандатов в областях совместного ведения, нецелесообразна, поскольку предметы совместного ведения - есть сфера пересечения интересов Федерации и ее субъектов.

Необходимость компенсации обеспеченным регионам расходов, предусмотренных федеральными социальными стандартами, делает невозможным установление их на достаточно высоком уровне, усугубит дифференциацию бюджетной обеспеченности территорий.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Некоторые федеральные мандаты по своему характеру не предполагают возможности компенсации субнациональным бюджетам порождаемых ими дополнительных расходов. Например, ужесточение требований по охране труда, строительных или природоохранных стандартов безусловно порождает определенные расходы, но компенсировать их невозможно, т.к. невозможно точно рассчитать соответствующие расходы.

Поэтому полностью отменить необеспеченные мандаты невозможно и нецелесообразно. Но можно и нужно разработать меры, препятствующие злоупотреблению Федерацией правом возложения необеспеченных расходных полномочий на субнациональные бюджеты. Среди таких мер можно выделить:

а) Максимальное сокращение перечня предметов совместного ведения, по которым полномочия в области нормативно-правового регулирования и финансового обеспечения расходов разделены между различными уровнями государственной власти.

б) Ревизия федерального законодательства по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, устанавливающего необеспеченные федеральные мандаты. По результатам этой ревизии должны быть приняты решения об отмене или изменении части существующих необеспеченных мандатов, переводе части из них в категорию обеспеченных (то есть введении их финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета). В первую очередь, следует сокращать жесткие необеспеченные федеральные мандаты, то есть те, которые возлагают на субнациональные бюджеты строго определенные финансовые обязательства. При решении вопроса о судьбе конкретных федеральных мандатов следует руководствоваться следующими принципами:

в) Определенная часть необеспеченных мандатов (например, мандаты, установленные законодательными актами советского периода, утратившими актуальность в современных условиях, например - поощряющие въезд рабочей силы на Север или в сельскую местность, социальные льготы, не отвечающие принципу адресности, и другие неприоритетные мандаты) может быть вообще отменена.

г) Определенная часть необеспеченных мандатов может быть «смягчена», то есть скорректирована путем расширения полномочий регионов по определению порядка, условий и объемов финансирования соответствующих расходов.

Примером такого федерального мандата в социальной области является, например, Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», который предоставляет самим регионам право устанавливать размеры и порядок оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям (гражданам), исходя из своих финансовых возможностей.

д) Перспективным способом решения проблемы необеспеченных мандатов в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов является отмена этих мандатов с одновременным введением механизма поощрения регионов к осуществлению определенных расходов через созданный в федеральном бюджете Фонд софинансирования социальных расходов.

е) В тех случаях, когда отмена тех или иных мандатов представляется социально неприемлемой (прежде всего, в потенциальной сфере действия минимальных государственных социальных стандартов), их следует перевести в категорию полностью или частично обеспеченных – то есть компенсировать соответствующие расходы либо всем регионам, либо только тем, у кого отсутствуют необходимые для этого собственные средства.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

4) Установление механизма судебной защиты прав органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в финансовых спорах с федеральными органами власти. Для этого следует уточнить редакцию норм Арбитражного процессуального кодекса, устанавливающих перечень споров, рассмотрение которых относится к компетенции арбитражного суда, включив в него споры, вытекающие из бюджетных отношений, а также разрешить обжалование федерального закона о федеральном бюджете по мотиву его противоречия другому действующему федеральному закону, устанавливающему расходное обязательство федерального бюджета.

5) Для предотвращения возникновения новых необеспеченных мандатов решающее значение имеет закрепление в бюджетном законодательстве правил разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и установления федеральных мандатов.

Для этого необходимо, во-первых, восполнить имеющийся в Бюджетном кодексе пробел относительно определения понятия «расходные полномочия» и составляющих его элементов.

Во-вторых, следует дополнить главу 11 БК статьей, устанавливающей следующие принципы разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы:

а) Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обладают всей полнотой расходных полномочий по своим исключительным предметам ведения. Установление необеспеченных мандатов в таких областях не допускается.

б) Разграничение расходных полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов устанавливается федеральными законами, принимаемыми по специальной процедуре, предусмотренной статьей 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», с указанием объема полномочий по нормативно-правовому регулированию, обеспечению финансовыми средствами и администрированию конкретных видов расходов.

в) Федеральные законы, устанавливающие разграничение расходных полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, вносятся в Государственную Думу только при наличии финансово-экономического обоснования, подтвержденного Министерством финансов, содержащего прогноз изменений в объеме финансирования данного вида расходов из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации в результате принятия законопроекта и указание на источники покрытия дополнительных расходов соответственно федерального бюджета и (или) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

г) Федеральные законы, возлагающие на субъекты Федерации полномочия по обеспечению финансовыми средствами бюджетных расходов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, не могут предусматривать лишение органов государственной власти субъектов Федерации полномочий по нормативно-правовому регулированию конкретного объема, порядка и условий осуществления этих расходов.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

д) Установление новых федеральных мандатов должно сопровождаться обязательной компенсацией соответствующих расходов для регионов с низкой бюджетной обеспеченностью (например, дотационных или высокодотационных).

В разделе 2.5 даны рекомендации об упрощении порядка исполнения судебных решений о взыскании средств с бюджетных счетов по неисполненным обязательствам. В настоящее время закрепленный Гражданским кодексом принцип равной имущественной ответственности государства с другими участниками гражданского оборота не действует из-за установленных ст.286 БК правил списания средств с бюджетных счетов. На наш взгляд, решением этой проблемы должен быть разумный компромисс между принципом бюджетного иммунитета и принципом ответственности государства по своим обязательствам. 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. непогашенные ввиду исчерпания указанного лимита требования кредиторов подлежат удовлетворению в следующем году.

Аналогичный 10-процентный предел взысканий предлагается установить при списании средств со счетов бюджетных учреждений по их обязательствам, так как «обнуление» счета бюджетного учреждения по его гражданским обязательствам лишит его возможности исполнять возложенные на него публичные функции. Часть кредиторской задолженности бюджетного учреждения, не погашенная в результате взыскания с лицевого счета самого учреждения, может списываться либо непосредственно со счетов территориального отделения Федерального казначейства, в котором открыт счет соответствующего бюджетного учреждения, либо сначала – со счетов главного распорядителя средств федерального бюджета, которому подведомственно данное учреждение, и лишь затем – со счета федерального казначейства. Преимущество последнего варианта состоит в том, что он позволяет повысить степень ответственности главных распорядителей бюджетных средств за результаты деятельности подведомственных им бюджетных учреждений. При выборе этого варианта решения вопроса важно установить предельный лимит списаний со счетов главных распорядителей бюджетных средств по обязательствам подведомственных им бюджетных учреждений, чтобы избежать существенных искажений расходных пропорций ведомственных бюджетов.

Явным препятствием к немедленной реализации предлагаемого порядка привлечения государства к ответственности по обязательствам бюджетных учреждений, является тот факт, что в настоящее время значительная часть задолженности бюджетных учреждений является несанкционированной - то есть выходит за пределы лимитов бюджетных обязательств.

Введенный с 1999 года механизм учета обязательств бюджетных учреждений в области оплаты коммунальных услуг снизил масштабы кредиторской задолженности. В то же время, учет обязательств органами казначейства не способен решить проблему несанкционированной задолженности, т.к. не имеет гражданско-правового значения. Этот вывод следует из того, что бюджетное учреждение, являясь по гражданскому законодательству самостоятельным юридическим лицом, вправе заключать от своего имени любые договоры, опираясь на основополагающий принцип свободы договора, установленный ст. 421 ГК РФ, а также на положение ст. 49 ГК РФ. Поэтому с точки

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

зрения гражданского права договор, совершенный с превышением лимитов бюджетных обязательств, законен. Соответственно поставщик товаров, работ и услуг, не получивший установленного договором вознаграждения, имеет право обратиться в суд и получить в конечном счете исполнительный документ о взыскании с бюджетного учреждения соответствующих сумм. При этом в случае отсутствия необходимых для погашения указанного долга средств у самого бюджетного учреждения, в силу ст.120 Гражданского кодекса к субсидиарной ответственности привлекается государство - то есть вышестоящий по отношению к данному бюджетополучателю распорядитель бюджетных средств. Результатом является возникновение несанкционированной кредиторской задолженности.

Может быть выделено несколько альтернативных способов решения проблемы предотвращения роста несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений, в том числе:

1) Ввести в Гражданский кодекс правила об обязательной регистрации гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений в органах федерального казначейства, без чего такие договоры считаются недействительными.

2) Ввести ограничения правоспособности в учредительные документы бюджетных учреждений, обязав их регистрировать все свои сделки в Федеральном казначействе.

3) Внести изменения в Бюджетный и Гражданский кодексы, обязывающие бюджетные учреждения вести две сметы: по основной (бюджетной) и неосновной (внебюджетной) деятельности и тем самым разграничить бюджетные и внебюджетные источники и обязательства бюджетных учреждений. Требования кредиторов, связанные с неосновной деятельностью, должны в таком случае покрываться только за счет сметы по неосновной деятельности.

4) Четвертый вариант предполагает разделение существующих бюджетных учреждений на две категории:

а) Те из них, которые способны к существованию в рыночной среде, должны строить свои отношения с государством не на основе сметного финансирования, а на основе договора об оказании социальных услуг для населения на бесплатной или частично оплачиваемой потребителями этих услуг основе. Для таких организаций следует снять всякие ограничения на предпринимательскую деятельность и самостоятельное распоряжение доходами от такой деятельности, одновременно отказавшись от субсидиарной ответственности государства по обязательствам этих организаций.

б) Правоспособность учреждений, остающихся на сметном финансировании, следует резко сократить путем внесения поправок в Гражданский кодекс, в соответствии с которыми бюджетные учреждения вправе принимать гражданские обязательства в пределах утвержденной для них сметы доходов и расходов и доведенных до них лимитов бюджетных обязательств. Практическое значение предлагаемых законодательных изменений состоит в том, что гражданское законодательство позволяет признать недействительной сделку юридического лица, выходящую за пределы его правоспособности. Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные сметой, автоматически повлечет утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг. Фактически это означает, что смета бюджетного учреждения, утверждаемая вышестоящим распорядителем бюджетных средств, должна включать все его доходы и расходы, в том числе – от оказания платных услуг.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В результате сравнительного анализа достоинств и недостатков перечисленных вариантов предпочтение отдано последнему.

Значительным фактором, способствующим образованию задолженности бюджетных учреждений, является нецелевое использование бюджетных средств, которое в свою очередь во многом обусловлено несовершенством процесса составления и жесткостью смет. В результате зачастую бюджетные учреждения, имея деньги на лицевом счету, не могут погасить задолженности только потому, что соответствующая статья расходов не предусмотрена сметой.

Из этой ситуации видится два выхода:

- либо наделить сами бюджетные учреждения правом внесения изменений в распределение расходов по статьям экономической классификации и видам расходов в пределах, например, 10-20% от утвержденных сумм. Это существенно улучшит ситуацию по рациональному использованию бюджетных средств, снизит искусственно завышенную статистику по нецелевому использованию и возможности для возникновения кредиторской задолженности.

- либо сохранить жесткую регламентацию расходов бюджетных учреждений с передачей права утверждения и корректировки смет от главных распорядителей бюджетных средств органам казначейства, что упростит и ускорит процедуру внесения необходимых изменений в сметы. Недостатком этого варианта является то, что в отличие от главных распорядителей органы казначейства не являются специалистами в тех отраслях государственного сектора, где осуществляют деятельность бюджетные учреждения, и следовательно, лишены возможности объективно оценивать их предложения по содержанию сметы. Поэтому передача функций утверждения (или корректировки) смет расходов бюджетных учреждений органам казначейства возможна только при наличии утвержденных соответствующим главным распорядителем нормативов бюджетных затрат на единицу государственных (муниципальных) услуг того или иного вида.

Глава 3. Обзор законодательства субъектов РФ по вопросам кредиторской задолженности субъектов РФ перед организациями-поставщиками товаров, работ и услуг для государственных нужд

Целью настоящей главы является выявление особенностей регионального законодательства в области урегулирования кредиторской задолженности. На региональном уровне существуют все основные виды кредиторской задолженности бюджета, описанные выше. При этом проводится значительно меньшее количество мероприятий, направленных на ее урегулирование и сокращение.

В настоящей главе представлен краткий обзор нормативно-правовой базы, при помощи которой регулируются вопросы, связанные с кредиторской задолженностью, в выбранных для исследования субъектах Российской Федерации.

Для рассмотрения в рамках настоящей главы взято законодательство наиболее прогрессивных, с точки зрения развития бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации, такие как города федерального значения - Москва и Санкт-Петербург, а также некоторых других экономически благополучных регионов. (Некоторые оценки кредиторской задолженности дотационных регионов приведены в Главе 5.) Кроме того, как уже говорилось выше, в большинстве субъектов Российской Федерации, особенно в дотационных регионах, законодательство, специально посвященное урегулированию кредиторской задолженности, просто отсутствует.

В данной главе проанализированы:

Нормативные акты, регулирующие вопросы погашения кредиторской задолженности в конкретных областях;

Нормативно-правовые акты, касающиеся общих вопросов погашения кредиторской задолженности субъектов РФ перед поставщиками работ, товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд;

Нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы погашения кредиторской задолженности перед конкретными организациями.

3.1. Нормативные акты, регулирующие вопросы погашения кредиторской задолженности в конкретных областях.

В Республике Коми действует Постановление от 03 сентября 2002 года № 130 «Об утверждении положения о формировании перечня строек и объектов для государственных нужд Республики Коми их финансирования за счет средств республиканского бюджета Республики Коми». В соответствии с этим документом погашение кредиторской задолженности заказчиками за выполненные работы или услуги на стройках и объектах по денежным обязательствам, принятым в предыдущие годы и подлежащим оплате за счет средств республиканского бюджета Республики Коми, осуществляется Министерством финансов Республики Коми в порядке, предусмотренном для текущего финансирования за счет средств республиканского бюджета Республики Коми, если иное не предусмотрено законом Республики Коми о республиканском бюджете Республики Коми на соответствующий финансовый год.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Распоряжение Мэра Москвы от 24 июня 1999 г. N 656-РМ «О погашении кредиторской задолженности по строительству быстровозводимых крытых катков» – нормативный акт, регулирующий погашение кредиторской задолженности в определенной области. В документе отмечается, что вследствие изменения динамики роста коэффициентов пересчета сметных цен стоимость строительства восьми быстровозводимых крытых катков, превысила установленный лимит финансирования объектов. В целях проведения взаиморасчетов с подрядными организациями и поставщиками, занимающимися строительством указанных сооружений Управлению бюджетного планирования городского заказа, ОАО «Москапстрой», ЗАО «Моспромстрой» предписывается в установленном порядке оформить соглашения о проведении расчетов в особом порядке по погашению кредиторской задолженности.

Распоряжением Мэра Москвы от 12 марта 1999 г. N 203-РМ «О погашении кредиторской задолженности на 01.01.99 за выполненные работы по прокладке инженерных коммуникаций, связанных со строительством Московского метрополитена» предусматривается вариант погашения кредиторской задолженности, за выполненные работы по прокладке инженерных коммуникаций в связи со строительством Московского метрополитена.

В соответствии с Распоряжением Управление инвестиционной политики и финансирования обеспечивает погашение кредиторской задолженности путем погашения задолженности строительных и промышленных организаций в территориальный дорожный фонд г. Москвы, через особый порядок расчетов между предприятиями - налогоплательщиками в территориальный дорожный фонд, организациями, финансируемыми из территориального дорожного фонда, и территориальным дорожным фондом г. Москвы путем оформления соглашений о проведении расчетов по платежам в дорожный фонд в особом порядке. Кроме того, Распоряжением устанавливается возможность принятия от налогоплательщиков в счет задолженности по платежам в территориальный дорожный фонд г. Москвы товара (продукции, работ, услуг), поставляемых организациям, финансируемым из фонда.

Кроме указанных выше мер Департаменту экономической политики и развития г. Москвы поручено направить часть средств сверхпланового дохода территориального дорожного фонда г. Москвы, получаемого за счет погашения задолженности по платежам 1998 года, на финансирование Управления инвестиционной политики и финансирования из городских источников Комплекса перспективного развития города в счет погашения кредиторской задолженности.

Указанное Распоряжение не утратило силы и продолжает действовать.

Еще один пример нормативно-правового акта, регулирующего погашение кредиторской задолженности в конкретной области, является Распоряжением Премьера Правительства Москвы от 14 мая 1996 г. N 447-РП «О мерах по погашению кредиторской задолженности за ремонт дорог». В соответствии с Распоряжением для урегулирования задолженности за ремонт дорог продаже организациям-кредиторам подлежит часть жилого фонда Москвы. Префектам административных округов города указанным документам предписывается определить организации, желающие приобрести жилую площадь в пределах объемов, обеспечивающих погашение кредиторской задолженности.

Департаменту муниципального жилья было поручено произвести по адресный подбор жилой площади, подлежащей продаже. Продажа недвижимости осуществляется по цене ее коммерческой реализации.

Комитет по строительству Администрации города Санкт-Петербург издал Приказ от 11 марта 1999 года № 31, которым обязал подведомственные Комитету учреждения

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

ежеквартально отчитываться по кредиторской и дебиторской задолженности. Приказ касается погашения задолженности перед организациями – подрядчиками и поставщиками в области строительства для нужд города. Документом предусмотрены выборочные проверки подведомственных учреждений в целях достоверности и полноты данных, представляемых в Комитет по строительству.

В соответствии с Распоряжением Губернатора Саратовской области «О погашении кредиторской задолженности областного бюджета за 1997 год предприятиям и организациям строительного комплекса» от 19 марта 1998 года № 250-р., в интересах погашения кредиторской задолженности областного бюджета предприятиям и организациям строительного комплекса разрешалось проведение зачета задолженности областного бюджета предприятиям и организациям - плательщикам налогов в областной, бюджет путем оформления казначейских налоговых освобождений в счет погашения ими недоимок и текущих платежей в областной бюджет в размере не более 30 процентов от объема недоимки и текущих платежей.

Распоряжение утратило силу после внесения в 2000 году изменений в Бюджетный кодекс РФ.

Урегулированию кредиторской задолженности, образовавшейся в результате неполной оплаты работ по газификации, посвящается Распоряжение Губернатора Саратовской области от 21 июня 1997 года № 753-р «О выделении денежных кредитов на погашение кредиторской задолженности за выполненные работы по газификации в сельской местности». Документ содержит положение о том, что в целях завершения строительства и обеспечения ввода в 1997 году объектов газификации, имеющих высокую степень готовности дочернему предприятию коммерческого банка Столичный банк сбережений «Агро» предлагается выделить заказчикам льготный кредит в размере 100 млрд. рублей под гарантию министерства финансов области. Указанные кредитные средства должны быть направлены на погашения задолженности.

Правительство Республики Саха (Якутия) издало Распоряжение от 4 февраля 2000 г. 168-р «О реструктуризации кредиторской задолженности по отрасли «Жилищно-коммунальное хозяйство» г. Нерюнгри.

Как следует из норм, содержащихся в этом нормативном акте, в связи с недофинансированием жилищно-коммунального хозяйства в предыдущие годы, а также из-за отсутствия доходов в местном бюджете, Министерству финансов Республики Саха (Якутия) поручается провести реструктуризацию кредиторской задолженности жилищно-коммунального хозяйства г. Нерюнгри перед АК «Якутскэнерго» в 2000-2001 годах, на сумму 45,0 млн. рублей. Помимо этого администрации самого города Нерюнгри предписывается принять меры к погашению в кредиторской задолженности по отрасли «Жилищно-коммунальное хозяйство» предыдущих лет за счет экономии бюджетных средств, путем проведения взаиморасчетов с основными кредиторами предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Также администрации города поручается ежемесячно в 2000 году направлять 5% от полученных налоговых платежей в местный бюджет АК «Якутскэнерго» на текущие платежи за потребленные энергоресурсы жилищно-коммунальным хозяйствам.

Распоряжение 168-р утратило силу.

Постановление Губернатора Вологодской области от 19 марта 1997 года № 265 «О погашении кредиторской задолженности за выполненные в 1995-1996 годах строительные работы» предусматривает произведение взаимозачетов по уплате налогов

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

в областной бюджет с подрядными организациями за выполненные в 1995 - 1996 г. г. работы на объектах областной программы строительства.

Постановление не утратило силу и продолжает действовать по сегодняшний день, но поскольку оно касается задолженности, которая возникла и, вероятно, была погашена до внесения в Бюджетный кодекс РФ изменений, запрещающих использование системы взаимозачетов по налогам, его положения не могут быть использованы сегодня.

3.2. Нормативно-правовые акты, касающиеся общих вопросов погашения кредиторской задолженности субъектов РФ перед поставщиками работ, товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд.

В г. Москве принято и действует Постановление Правительства от 7 июня 2000 г. N 417 «О мерах по совершенствованию практики размещения городских заказов в отраслях Комплекса городского хозяйства».

Некоторые положения указанного Постановления касаются вопросов погашения кредиторской задолженности города перед поставщиками работ и услуг для городских нужд. Так, в Постановлении идет речь о том, что одной из мер, направленных на урегулирование задолженности является направление средств, сэкономленных в результате конкурентного отбора при проведении конкурсов, на погашение задолженности прошлых лет. В 1999 году, в целом по городу проведено 1505 конкурсов, по итогам которых отобраны организации на поставку материалов, производство работ и оказание услуг, что позволило обеспечить экономию бюджетных средств в сравнении с плановым заданием на 5,1% (477 млн. рублей), а по капитальному ремонту асфальтовых покрытий, мягкой кровли, замене лифтов, перекладке теплотрасс и др. - от 10 до 30 процентов. Сэкономленные средства направлены на погашение кредиторской задолженности прошлых лет и увеличение объемов работ. В пункте 8.2. Постановления прямо говорится, что средства, сэкономленные за счет конкурсного размещения городского заказа, направлять на погашение кредиторской задолженности прошлых лет и финансирование дополнительных объемов закупок продукции, работ и услуг.

Интересной представляется норма Постановления, касающаяся такого элемента конкурса, как обеспечение заявки. В соответствии с пунктом 5.1.10. обеспечение заявки не требуется в случаях, когда кредиторская задолженность заказчика перед соискателем превышает сумму обеспечения заявки.

Правительством города Москва принято Постановление от 8 апреля 1997 г. N 255 «О предварительных итогах исполнения бюджета г. Москвы за 1996 год и о мерах по реализации Закона г. Москвы «О бюджете г. Москвы на 1997 год», в котором помимо прочего сказано, что широкое развитие в 1996 году получила практика проведения взаимозачетов, что позволило мобилизовать более 4 трлн. рублей доходов и направить их на сокращение кредиторской задолженности города. Пунктом 8.3. Постановления органам управления комплексов хозяйства г. Москвы разрешается изымать суммы превышения расходов, выявленные отраслевыми контролирующими органами и направлять их на покрытие кредиторской задолженности и финансирование плановых мероприятий отрасли сверх ассигнований, предусмотренных в бюджете г. Москвы на текущий год. В данном случае видно, что городом предпринимаются попытки изыскать дополнительные источники средств для погашения задолженности перед кредиторами.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Пунктом 10 Постановления установлено, что в целях сокращения кредиторской задолженности и укрепления дисциплины расчетов за работы и услуги, выполненные по заказу Правительства Москвы необходимо считать целесообразным расширение практики погашения кредиторской задолженности путем проведения взаимозачетов (денежных, имущественных, товарных). Тем же пунктом органам отраслевого управления и префектам административных округов предписывается создать постоянно действующие комиссии по рассмотрению оперативных вопросов финансирования работ, ликвидации задолженности и проведению взаимозачетов.

Одной из мер, направленных на урегулирование задолженности, в соответствии с Постановлением является предоставление предприятиям, имеющим задолженность по текущим налоговым платежам в бюджет города и производящим ее погашение путем взаимозачетов, отсрочки (рассрочки) по уплате средств в бюджет Москвы без взимания процентов за пользование бюджетными ссудами, на период оформления соответствующих документов.

В пункте 13.2. Постановления говорится о необходимости претворения в жизнь мер по экономии финансовых ресурсов, выделяемых из бюджета г. Москвы и внебюджетных источников в размере 5 процентов с целью направления сэкономленных средств на погашение кредиторской задолженности.

Указанное Постановление было снято с контроля в связи с исполнением в 1998 году.

Распоряжение Мэра Москвы от 23 августа 1999 г. N 910-РМ «О направлении средств на частичное погашение кредиторской задолженности бюджета г. Москвы» – документ, в котором подчеркивается необходимость использования взаимозачетов в счет погашения недоимок по платежам в бюджет в целях сокращения кредиторской задолженности в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В отличие от Постановления № 255, о котором речь шла выше, Распоряжение № 910-РМ продолжает действовать без ограничений, поскольку в нем не идет речь о взаимозачетах по налогам, а используется понятие платеж в бюджет.

В г. Москве принято Распоряжение Мэра Москвы от 23 декабря 1996 г. N 619/1-РМ «О мерах по ликвидации кредиторской задолженности» – нормативно-правовой акт, в котором содержится перечень необходимых мер для погашения кредиторской задолженности бюджета города перед организациями – поставщиками работ и услуг для городских нужд. Распоряжением признается целесообразным в 1996 году проведение зачетов кредиторской задолженности, образовавшейся по выполненным предприятиями и организациями по заказу г. Москвы работам и услугам, финансируемым из бюджета города, путем погашения задолженности кредиторов по арендной плате за пользование объектами нежилого фонда (зданиями, сооружениями, нежилыми помещениями), а также стоимости выкупаемых ими прав аренды земли и нежилых помещений. Такие взаимозачеты оформляются соглашением между Москомимуществом или Москомземом, подрядной организацией, организацией - заказчиком работ, префектом административного округа, соответствующим отраслевым органом управления и соответствующими финансовыми органами, с подтверждением Москомимуществом суммы задолженности по арендной плате.

Распоряжением Премьера Правительства Москвы от 17 апреля 1998 г. N 428-РП «О Московской городской комиссии по вопросам сокращения кредиторской задолженности» в Москве, в целях активизации и координации работы по дальнейшему сокращению кредиторской задолженности за работы и услуги, выполненные по заказу Правительства Москвы, анализа причин возникновения и мониторинга кредиторской задолженности, образована постоянно действующая городская комиссия по вопросам

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

сокращения кредиторской задолженности за работы и услуги, выполненные по заказу Правительства Москвы. Комиссия осуществляет свою деятельность на основании утвержденного указанным выше распоряжением положения.

Комиссия является координирующим, консультативным органом, занимающимся организацией работы по погашению задолженности. Комиссия выполняет следующие функции:

- разрабатывает оптимальные формы и методы погашения кредиторской задолженности;
- анализирует причины образования кредиторской задолженности;
- осуществляет мониторинг изменения кредиторской задолженности;
- дает рекомендации и предложения по размерам и срокам погашения кредиторской задолженности;
- координирует работу органов исполнительной власти города по снижению кредиторской задолженности;
- осуществляет сбор и анализ информации, необходимой для выполнения Комиссией своих функций;
- заслушивает ответственных представителей городских организаций на своих заседаниях по вопросам своей компетенции;
- создает и ведет базу данных о составе, размере и динамике кредиторской задолженности.

Положением Комиссии предоставлено право:

- запрашивать в рамках рассматриваемых вопросов у городских организаций (независимо от их организационно-правовой формы) и префектур информацию о кредиторской задолженности;
- контролировать выполнение утвержденных графиков погашения кредиторской задолженности;
- вносить предложения по вопросам, рассматриваемым Комиссией, в Правительство Москвы;
- приглашать на свои заседания и заслушивать отчеты по вопросам кредиторской задолженности ответственных представителей городских организаций и органов исполнительной власти города.

Комиссия действует в городе Москве с 1998 года по сегодняшний день.

Администрацией города Санкт-Петербург принято Распоряжение от 8 августа 2001 г. N 604-ра «О реализации Закона Санкт-Петербурга «О мерах по урегулированию кредиторской задолженности государственных учреждений и покрытию убытков государственных предприятий». Распоряжением Комитет финансов городской администрации уполномочивается осуществлять меры по урегулированию кредиторской задолженности государственных учреждений и покрытию убытков государственных предприятий. Также Комитету поручается разработать и утвердить порядок исполнения мер по урегулированию кредиторской задолженности.

Указанное Распоряжение принято и действует во исполнение Закона Санкт-Петербурга «О мерах по урегулированию кредиторской задолженности государственных учреждений и покрытию убытков государственных предприятий» от 16 июля 2001 года, N 570-72. Документов такого уровня, целиком посвященных кредиторской задолженности, в других субъектах Российской Федерации не обнаружено.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Законом определяются основные направления урегулирования кредиторской задолженности государственных учреждений Санкт-Петербурга, финансируемых из бюджета Санкт-Петербурга, а также покрытия убытков государственных предприятий, возникших в процессе их деятельности. В целях Закона под государственными предприятиями подразумеваются государственные унитарные предприятия, имущество которых находится в собственности города Санкт-Петербург, а цены и тарифы на поставляемую ими продукцию (товары, услуги) регулируются органами государственной власти города на Неве.

Статьей 1 Закона предусматривается возможность урегулирования кредиторской задолженности, образовавшейся у государственных учреждений, а также покрытия убытков государственных предприятий, в том числе, путем подписания соглашений о реструктуризации кредиторской задолженности и покрытия убытков или перевода кредиторской задолженности и сумм на покрытие убытков в государственный внутренний долг Санкт-Петербурга.

В соответствии со статьей 2 Закона Администрация Санкт-Петербурга организует проведение инвентаризации кредиторской задолженности государственных учреждений, определяя санкционированную и несанкционированную кредиторскую задолженность. Также на городские власти возлагается организация и проведение инвентаризации убытков государственных предприятий (по видам и основаниям их возникновения).

Статья 3 наделяет уполномоченный орган необходимой компетенцией для принятия решений о переводе кредиторской задолженности государственных учреждений и сумм на покрытие убытков государственных предприятий в государственный внутренний долг Санкт-Петербурга.

Комитетом финансов Администрации Санкт-Петербурга 16 января 1998 года был издан Приказ «Об уточнении объема кредиторской задолженности по бюджету Санкт-Петербурга на 1997 год» №6. Приказ утвержден в целях уточнения объема кредиторской задолженности организаций за выполненные работы и оказанные услуги, финансирование которых было предусмотрено Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 1997 год», а также выявления результативности погашения кредиторской задолженности путем проведения взаимозачетов в счет недоимки по платежам в бюджет.

Распоряжением Губернатора Санкт-Петербурга от 04 апреля 1997 года № 285-р «О неотложных мерах по сокращению кредиторской задолженности», в целях рационального использования средств бюджета Санкт-Петербурга отраслевым и территориальным органам Администрации Санкт-Петербурга предписывается провести инвентаризацию кредиторской задолженности подведомственных организаций. Также документ подчеркивает необходимость принятия исчерпывающих мер по сокращению кредиторской задолженности, в том числе за счет имеющейся дебиторской задолженности по предоставленным услугам и выполненным работам. Кроме этого возлагается ответственность на руководителей отраслевых и территориальных органов Администрации Санкт-Петербурга за возникновение кредиторской задолженности по выполненным работам, оказанным услугам и мероприятиям сверх сумм, предусмотренных Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 1997 год».

Следующий документ - Распоряжение Правительства Саратовской области «Об инвентаризации кредиторской задолженности» от 12 июля 2002 года № 168-Пр призван способствовать инвентаризации кредиторской задолженности, а так же организации сбора информации о ней. Единственным положением, на которое следует обратить

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

внимание, является пункт 3 этого распоряжения, допускающий списание кредиторской задолженности, не подтвержденной документально.

Еще одним Распоряжением Правительства Саратовской области от 12 октября 1999 г. N 452-Пр «О погашении кредиторской задолженности» Министерству финансов области предписывается производить погашение задолженности областного бюджета перед федеральным государственным учреждением «Саратовводстрой» за выполненные работы по объектам мелиоративного комплекса области в размере 8,2 млн. рублей за счет средств областного бюджета, предназначенных на обслуживание государственного внутреннего долга.

Постановление Главы администрации муниципального образования «Усть-Цилемский район» от 29 декабря 2001 г. № 998 «О мероприятиях по погашению кредиторской задолженности МО «Усть-Цилемский район» в целях урегулирования просроченной кредиторской задолженности бюджета МО «Усть-Цилемский район» определяют сроки, в течение которых задолженность будет погашаться.

Поэтапное погашение задолженности в соответствии с указанным документом происходит в следующие сроки:

- по задолженности, образовавшейся по прочим текущим расходам на закупку товаров и услуг, - в течение 5 лет;

- по задолженности, образовавшейся в связи с приобретением прочих предметов снабжения и расходных материалов, осуществлением капитального ремонта, а также по трансфертам населению (за исключением задолженности по пособиям гражданам, имеющим детей) - в течение 3 лет;

- по задолженности, образовавшейся в связи с приобретением медикаментов и перевязочных средств, продуктов питания, оборудования и предметов длительного пользования, потреблением транспортных услуг и услуг связи - в течение 2 лет;

- по задолженности, возникшей в связи с командировками и служебными разъездами - в течение 1 года;

- по задолженности, образовавшейся в связи с потреблением бюджетными учреждениями и организациями коммунальных услуг - в течение 10 лет.

В соответствии с Постановлением Администрации города Красноярска от 08 февраля 2002 года № 67 «О мерах, связанных с погашением кредиторской задолженности бюджетных учреждений и муниципальных предприятий, и недопущении ее роста», в целях сокращения и анализа кредиторской задолженности, главным распорядителям и получателям бюджетных средств предписано в целях недопущения роста кредиторской задолженности принимать на себя денежные обязательства в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов на текущий финансовый год. Кроме этого Финансовому управлению администрации города Красноярска приказано провести полный анализ данных о состоянии кредиторской задолженности и разработать механизм ее погашения. Управлению поручено предусмотреть в проекте бюджета города на 2002 год средства в объеме невыполненных в 2001 году обязательств в части погашения кредиторской задолженности бюджетными учреждениями и муниципальными предприятиями и средства, необходимые для реструктуризации кредиторской задолженности бюджетных учреждений и муниципальных предприятий по налогам и сборам во все уровни бюджетов, а также по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды.

Документов, принятых в соответствии и во исполнение указанного Постановления, в нормативно-правовых базах не найдено.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Распоряжением Администрации города Красноярска от 08 ноября 2000 г. № 631-Р «О погашении кредиторской задолженности муниципальных предприятий», в целях повышения эффективности деятельности муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства и пассажирского транспорта города Красноярска, предписывается создать в городе комиссию по организации работы с муниципальными предприятиями по погашению кредиторской задолженности.

Различным подразделениям Администрации города Распоряжением приказывается на основании анализа экономической деятельности муниципальных предприятий разработать и представить комиссии предложения по погашению кредиторской задолженности в зависимости от экономического состояния и социальной значимости предприятия. Комиссия на основе предоставленных ей отчетов должна определять приоритетность муниципальных предприятий и статей расходов при погашении их кредиторской задолженности.

В Распоряжении указывается на необходимость проведения департаментами в составе Администрации работы по увеличению платных услуг, предоставляемых населению муниципальными предприятиями, с целью направления дополнительно полученных доходов на погашение кредиторской задолженности.

Постановлением Мэра города Краснодара от 26 мая 1998 г. № 918 «Об использовании вексельного банковского кредита для погашения кредиторской задолженности городского бюджета и финансирования расходов бюджета города», в целях погашения кредиторской задолженности организаций и учреждений, финансируемых из бюджета города, увеличения налоговых поступлений за счет улучшения финансово - экономических взаимоотношений между хозяйствующими субъектами и городским бюджетом, департаменту управления муниципальными долгами мэрии Краснодара в порядке эксперимента поручается заключить договор о вексельном кредите с ТОО «Кубанский универсальный банк» (муниципальный банк) на сумму 100 000 (сто тысяч) рублей и использовать векселя банка для частичного погашения кредиторской задолженности городского бюджета и финансирования расходов бюджета города.

В рамках эксперимента Финансовому управлению города приказывается осуществить депонирование в ТОО «Кубанский универсальный банк» денежных средств в размере суммы вексельного кредита за вычетом депозитного процента, предусмотренного депозитным договором, на период проведения финансово - замещающих операций.

Администрация города берет на себя задачу оказания помощи бюджетополучателям в использовании векселей для расчетов с иными хозяйствующими субъектами и организует проведение зачета задолженности хозяйствующих субъектов городскому бюджету векселями Кубанского универсального банка.

В Хабаровском крае принято Распоряжение Главы Администрации Хабаровского края от 14 апреля 1999 г. № 191-р «О реструктуризации кредиторской задолженности бюджетных учреждений, образовавшейся на 1 января 1999 года».

Этим нормативным актом финансовому департаменту администрации края приказывается провести полную инвентаризацию кредиторской задолженности по расходам краевых органов исполнительной власти, учреждений и организаций, находящихся в их ведении, а также иных получателей средств краевого бюджета, возникшей в результате недофинансирования расходов за счет средств краевого бюджета.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Распоряжение содержит перечень случаев, когда кредиторская задолженность не принимается к рассмотрению.

Во-первых, не принимается к рассмотрению задолженность, возникшая в результате осуществления несанкционированных краевым бюджетом расходов, превысивших уровень нормативно утвержденных плановых назначений. Во-вторых, не принимается к рассмотрению задолженность, возникшая, по данным краевых органов исполнительной власти и иных получателей средств краевого бюджета, в связи с произведенными расходами, не нашедшими отражения в годовых отчетах, а также не подтвержденными соответствующими договорами и актами сверки взаиморасчетов за поставленную продукцию, оказываемые услуги или выполненные работы.

В документе рассматривается возможность погашения кредиторской задолженности за счет сокращения и минимизации дебиторской задолженности, а также исключения в последующем возможности отвлечения средств на эти цели. Предусматривается возможность направления остатков внебюджетных средств, находящихся на счетах получателей средств краевого бюджета, с учетом их возможных поступлений в течение года, а также направления части средств текущего финансирования в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств для погашения переходящей кредиторской задолженности, части кредиторской задолженности по стройкам и объектам краевой инвестиционной программы, а также задолженности по денежным выплатам населению, возникшим у отдельных получателей средств краевого бюджета в связи с использованием этих средств на другие цели.

В распоряжении есть указание на такой способ погашения кредиторской задолженности, как привлечения средств бюджетов других уровней в части финансирования деятельности учреждений и организаций, выполняющих работы в интересах отдельных территорий края.

Распоряжением главы администрации края от 14 апреля 1999 г. N 191-р утвержден Порядок зачета кредиторской задолженности и списания пеней, оставшихся после проведения зачета по кредиторской задолженности по бюджетным организациям, выполняющим работы (услуги), финансируемые из краевого бюджета.

Порядок определяет, каким образом действует система взаимозачетов. В соответствии с его положениями сумма кредиторской задолженности, определенная финансовым департаментом в сводном реестре предприятий, перед которыми, имелась задолженность краевого бюджета, подлежит зачету при условии фактической задолженности по налогам в краевой бюджет. Зачет кредиторской задолженности и сложение пеней, оставшихся после проведения зачета по кредиторской задолженности, производится при условии наличия задолженности краевого бюджета бюджетным организациям, которые в свою очередь имеют задолженность перед предприятиями - недоимщиками краевого бюджета, на основании составления актов сверок, представленных в финансовый департамент администрации края.

Зачет кредиторской задолженности производится пропорционально по недоимке, пени и штрафам. Положением предусматривается сложение пеней, оставшихся после проведения зачета по кредиторской задолженности, которое производится исходя из доли, эквивалентной удельному весу задолженности краевого бюджета перед соответствующими предприятиями к общему объему реализации продукции (работ, услуг).

Указанное Положение действует и сегодня.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Постановлением Мэра города Калининграда от 14 мая 1999 года № 1619 «О мерах по сокращению кредиторской задолженности и стабилизации платежных отношений», в целях сокращения кредиторской задолженности муниципальных предприятий и бюджетных организаций за выполненные работы и услуги, эффективного использования бюджетных средств в условиях дефицита бюджета города, стабилизации платежных отношений поручить Банку КБ «БФГ-Кредит» осуществлять функции по организации взаиморасчетов между муниципальными предприятиями города и предприятиями, выполняющими работы и оказывающими услуги бюджетополучателям. Банку рекомендуется провести работу по созданию и ведению базы данных о состоянии взаимных расчетов, движении денежных средств между муниципальными предприятиями, бюджетными организациями и их кредиторами.

3.3. Нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы погашения кредиторской задолженности перед конкретными организациями

Одним из нормативно-правовых актов, принятых в Москве и регулирующих погашение кредиторской задолженности бюджета города перед конкретной организацией, является Распоряжение Мэра Москвы от 25 декабря 2000 г. N 1362-РМ «О мерах по погашению кредиторской задолженности».

В соответствии с Распоряжением в целях погашения задолженности по платежам в бюджет города Москвы ОАО «Газпром» и кредиторской задолженности по строительству объектов городского заказа Управления экономической, научно-технической и промышленной политики в строительной отрасли городские власти соглашаются с предложением ОАО «Газпром» и Управления экономической, научно-технической и промышленной политики в строительной отрасли о направлении дополнительных доходов, полученных в ходе исполнения бюджета города Москвы в 2000 году в сумме до 500 млн. рублей, на погашение кредиторской задолженности по объектам городского заказа, финансируемым через Управление экономической, научно-технической и промышленной политики в строительной отрасли, имеющейся по состоянию на 1 декабря 2000 года, в счет погашения недоимки по платежам в городской бюджет ОАО «Газпром».

Постановлением Саратовской областной Думы от 27 марта 1996 года № 25-334 «О передаче акционерному обществу «Приволжскгазпромстрой» доли государственной собственности в незавершенном строительстве жилым доме в счет погашения кредиторской задолженности из средств областного бюджета», как следует из названия этого документа, передается акционерному обществу «Приволжскгазпромстрой» доля государственной собственности в недостроенном жилом доме в счет погашения кредиторской задолженности за выполненный объем работы по строительству объектов.

Погашению задолженности перед конкретной организацией-подрядчиком посвящено и Распоряжение Правительства Саратовской области от 29 октября 1999 г. N 483-Пр «О погашении кредиторской задолженности областного бюджета перед закрытым акционерным обществом «Кудашевское». Как следует из указанного нормативно-правового акта, в целях погашения кредиторской задолженности областного бюджета за выполненный закрытым акционерным обществом «Кудашевское» в 1999 году объем строительных работ, областными властями производится зачет по погашению кредиторской задолженности областного бюджета за

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

фактически выполненные закрытым акционерным обществом "Кудашевское" строительные работы в счет финансирования лимитов капитальных вложений, предусмотренных в областном бюджете.

Распоряжением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа от 12 августа 1998 года №687-рг «О погашении кредиторской задолженности администрации округа перед генеральной дирекцией по строительству «под ключ» «Сургутнефтегазстрой» для погашения задолженности перед генеральной дирекцией по строительству «под ключ» «Сургутнефтегазстрой» по строительству газопровода для газоснабжения г. Ханты-Мансийска передать генеральной дирекции по строительству «под ключ» «Сургутнефтегазстрой» нефтепродукты на сумму 50 млн. рублей по отпускным ценам на момент отгрузки с нефтеперерабатывающих предприятий Российской Федерации с учетом железнодорожного тарифа и комиссионного вознаграждения. После этого комитету по финансам и налоговой политике предписано зачесть сумму 50 млн. рублей в счет погашения задолженности за выполненные работы по строительству газопровода.

Заключение

Рассмотренные выше нормативные акты демонстрируют, в первую очередь, стремление решить проблему погашения задолженности перед поставщиками товаров, работ и услуг для нужд субъектов и муниципальных образований внесудебными методами.

Небольшое количество норм права, посвященных урегулированию вопросов, связанных с кредиторской задолженностью на региональном уровне, наглядно иллюстрирует тот факт, что большинство регионов не стремится финансировать виды расходов, признание и включение которых в состав расходов бюджета на очередной финансовый год не считается, с точки зрения федерального законодательства, безусловно обязательным. Регионы не заинтересованы в разработке собственной нормативно-правовой базы, посвященной погашению задолженности прошлых лет, в условиях отсутствия федерального законодательства, напрямую обязывающего их погашать задолженность.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что ряд субъектов Российской Федерации (по крайней мере, дотационные регионы) не имеет возможности финансировать дополнительные расходы, вытекающие из обязательств прошлых лет, в условиях, когда собственные доходы (без учета финансовой помощи из вышестоящих бюджетов) не покрывают полностью даже текущие бюджетные обязательства.

В целом складывается впечатление незаконченности и неполноценности принимаемых нормативно-правовых актов, как, впрочем, и всего российского законодательства в данной области.

Такой метод как секьюритизация долговых обязательств в Российской Федерации на уровне субъектов не применяется, достаточно редко применяется и составление графика погашения задолженности без выпуска ценных бумаг. Единичные случаи, когда региональные власти идут на эксперименты с выпуском ценных бумаг, описаны в работе. Для погашения кредиторской задолженности субъектов Российской Федерации перед организациями-поставщиками товаров, работ и услуг для государственных нужд в большинстве случаев по-прежнему используются следующие неденежные способы погашения задолженности (в том числе, взаимозачеты и погашение задолженности

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

путем передачи в счет долга материальных ценностей, ресурсов и прочего имущества, находящегося в собственности субъекта РФ/муниципального образования).

Эти инструменты являются недостаточно эффективными, их использование, как правило, сопровождается большим количеством нарушений федерального законодательства, и, к настоящему времени уже не используются на федеральном уровне. В частности, при погашении задолженности путем передачи кредитору имущества, находящегося в государственной собственности, не проводятся конкурсы, которые требуется проводить в процессе приватизации, передаваемое имущество может быть оценено различными способами и т.д. – все это создает предпосылки для коррупции и злоупотреблений.

Также имеется ряд недостатков применяемых процедур погашения задолженности как с использованием неденежных инструментов и взаимных зачетов, так и при денежном погашении задолженности. К типичным недостаткам такого рода можно отнести:

- финансирование задолженности, не подтвержденной кредиторами бюджета документально;
- изыскание дополнительных средств для направления их на погашение кредиторской задолженности путем повышения цен и тарифов на работы или услуги, оказываемые государственными и муниципальными предприятиями, в случаях, когда отсутствует реальная альтернатива этих услуг. При этом финансирование кредиторской задолженности фактически перекладывается на население региона;
- нецелевое использование льготных кредитов, полученных субъектом РФ для целей погашения задолженности из вышестоящего бюджета.

Следует отметить и тот факт, что законодательство в рассматриваемой области на территории Российской Федерации развито неравномерно. В некоторых регионах принято довольно большое количество документов, касающихся погашения кредиторской задолженности, в то время как в других не принято ни одного.

Во многих субъектах Российской Федерации принимается большое количество нормативных актов, регулирующих погашение кредиторской задолженности перед конкретными юридическими лицами в определенных, индивидуальных случаях. При этом нормативные акты, призванные регламентировать общие вопросы кредиторской задолженности, имеются в составе регионального законодательства далеко не всегда. Принятие нормативных актов, направленных на погашение задолженности перед конкретными кредиторами в условиях отсутствия нормативных актов, регулирующих общие вопросы погашения задолженности как на федеральном, так и на региональном уровне, создает предпосылки для коррупции и нарушения прав других кредиторов бюджета, требования которых относятся к одной очереди удовлетворения.

В большинстве субъектов Российской Федерации, особенно в дотационных, документов, направленных на урегулирование кредиторской задолженности в целом (или хотя бы отдельных видов кредиторской задолженности) не принималось. Лишь в некоторых регионах изданы нормативные акты, касающиеся отдельных проблем кредиторской задолженности. Так, многие документы посвящаются вопросам сбора информации, систематизации и реструктуризации задолженности, а также распределению полномочий исполнительных органов региона по работе с кредиторской задолженностью прошлых лет.

На практике также возникают ситуации, когда нормативные акты субъекта РФ, которыми регулируется порядок погашения кредиторской задолженности, противоречат федеральному бюджетному законодательству. Так, в большинстве

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

субъектов РФ нормативно-правовые акты, предусматривающие возможность использования взаимозачетов по налогам, утратили силу. В то же время, некоторые подобные документы формально не были отменены. Нарушения бюджетного законодательства имеют место и при неденежном исполнении обязательств, вытекающих из кредиторской задолженности, например, нарушения, связанные с внеконкурсной передачей государственного имущества, указанные выше.

Учитывая сложности, возникающие в ряде случаев на региональном уровне в связи с отсутствием дополнительных денежных средств для погашения обязательств, вытекающих из кредиторской задолженности прошлых лет, рациональным было бы принятие, по крайней мере, нормативно-правовых актов, направленных на недопущение возникновения кредиторской задолженности в будущем, но этого, как правило, не происходит. Документы, посвященные профилактике кредиторской задолженности, в структуре регионального законодательства практически отсутствуют.

В связи с этим можно сказать, что региональное законодательство, связанное с урегулированием кредиторской задолженности, развито крайне слабо. Исходя из этого представляется целесообразным стимулировать развитие регионального законодательства в этом вопросе на федеральном уровне, установив в федеральном законодательстве обязательства бюджетов всех уровней по погашению задолженности, вытекающей из гражданских договоров, исполнение по которым произведено, а также вопросы, связанные с профилактикой кредиторской задолженности и недопущением ее возникновения в будущем.

Глава 4. Судебно-арбитражная практика по делам, связанным с проблемой урегулирования несанкционированной кредиторской задолженности бюджетов в России

В настоящей главе будет рассмотрена судебно-арбитражная практика по делам, связанным с проблемой урегулирования несанкционированной кредиторской задолженности госбюджета в РФ, как на федеральном, так и на региональном (а порой - и на муниципальном) уровне. В необходимых случаях, будут даны комментарии и личные соображения автора.

Глава включает два подраздела. В первом анализируется практика Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, решения которого фактически имеют руководящее значение при рассмотрении аналогичных дел в других арбитражных судах. Однако не все интересующие нас категории дел были предметом рассмотрения Высшего арбитражного суда. Поэтому для расширения круга рассматриваемых проблем судебно-арбитражной практики, мы включили в главу также обзор практики федеральных арбитражных судов округов.

В настоящей главе рассматриваются, в частности, следующие проблемы арбитражной практики: основания и пределы ответственности бюджета по долгам государственных унитарных предприятий; проблемы определения надлежащего ответчика по сделкам, заключенным органами государственной власти; порядок списания суммы долга со счетов распорядителей и получателей бюджетных средств; проблемы взыскания неустоек и процентов за нарушение договорных обязательств бюджетополучателями и др.

4.1. Практика Высшего Арбитражного Суда РФ

4.1.1. Ответственность бюджета по долгам государственных унитарных предприятий

Несмотря на то, что обычно проблема несанкционированной задолженности возникает применительно к последствиям деятельности бюджетных учреждений, проблема несанкционированной задолженности бюджетов может также возникнуть в отношениях с участием государственных или муниципальных предприятий (далее - ГУП или МУП). Так, согласно ст.114 (п. 7) ГК РФ собственник имущества предприятия, основанного *на праве хозяйственного ведения*, не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ⁷⁶.

В соответствии со статьей 115 ГК РФ (п. 5) собственник имущества унитарного предприятия, основанного *на праве оперативного управления* (казенного предприятия)

⁷⁶ Согласно п. 3 ст.56 ГК РФ собственник имущества юридического лица не отвечает по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам собственника, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ либо учредительными документами юридического лица.

Если несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана собственником имущества юридического лица или другими лицами, которые имеют право давать обязательные для этого юридического лица указания либо иным образом имеют возможность определять его действия, на таких лиц в случае недостаточности имущества юридического лица может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

несет субсидиарную ответственность по обязательствам такого предприятия при недостаточности его имущества. Отсюда вытекает, что публично-правовое образование, в лице соответствующих органов государственной власти или органов местного самоуправления будет нести обязанность не в случае отсутствия денежных средств у предприятия⁷⁷, а в случае отсутствия имущества вообще.

На практике возникали ситуации, когда государственные унитарные предприятия (ГУПы) без соблюдения требований законодательства обязывались по различным гражданско-правовым сделкам, обременяя тем самым соответствующий бюджет. Так, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 10 июля 2001 № 2788/01 приводится следующий случай возникновения такой ситуации.

ЗАО «Московская Ордена Трудового Красного Знамени обувная фабрика «Парижская коммуна» (далее - фабрика) обратилось в Арбитражный суд города Москвы с иском к ГУП «Издательский Дом «Путь России» (далее - издательский дом) о взыскании 1604440 рублей задолженности по арендной плате.

До вынесения решения истец увеличил сумму искового требования и просил суд взыскать с ответчика 2406660 рублей.

Решением от 14.07.2000 исковое требование было удовлетворено.

Федеральный арбитражный суд Московского округа постановлением от 30.11.2000 решение⁷⁸ оставил без изменения.

В протесте заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации предлагалось все названные судебные акты отменить, дело направить на новое рассмотрение.

Президиум решил, что **протест подлежит удовлетворению** по следующим основаниям.

Как следовало из материалов дела, между фабрикой (арендодателем) и ООО «Гарант Г» (арендатором) был заключен договор на аренду нежилых помещений, сроком до 30.11.2003.

Соответствующим соглашением ООО «Гарант Г» перевело, а издательский дом принял на себя обязательство по оплате задолженности по арендным и коммунальным платежам, а также телефонным услугам, возникшей на основании договора аренды.

Согласно пункту 1 статьи 49 ГК РФ юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

По мнению ВАС РФ, суд, удовлетворяя иск о взыскании задолженности (фактически за третье лицо) с государственного унитарного предприятия, не проверил, *действовало ли предприятие, подписывая соглашение о переводе долга, в соответствии со своими целями деятельности и могло ли оно брать на себя обязанность по уплате задолженности за коммерческую организацию*⁷⁹ (выделено авторами).

⁷⁷ Напомним, что согласно п.2 ст.120 ГК РФ в случае недостаточности денежных средств у учреждения, субсидиарную ответственность несет собственник его имущества. См. также Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 14.07.1999 N 45. ФОРМАТ

⁷⁸ Здесь и далее не упоминается о судебных актах, принятых апелляционной инстанцией, если они не изменяют или не отменяют решение суда первой инстанции.

⁷⁹ Такая позиция объясняется тем, что у унитарных предприятий специальная правоспособность (абз. 2 п.1 ст. 49 ГК РФ).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

При таких обстоятельствах, ВАС РФ посчитал, что у суда не было оснований для взыскания задолженности с ответчика, поэтому судебные акты подлежат отмене, дело - направлению на новое рассмотрение.

4.1.2. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях

При разрешении дел с участием РФ, субъектов РФ или муниципальных образований (далее – публично-правовые образования) в частно-правовых отношениях, следует учитывать, что согласно ст.124 ГК РФ указанные субъекты выступают на равных началах с иными участниками оборота – гражданами и юридическими лицами и к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Так, в Приложении к Письму Министерства финансов Российской Федерации от 19 апреля 2000 г. №. 19-03-14/2616 ⁸⁰ приводятся случаи практической реализации указанных норм закона.

Так, ЗАО «Инвестиционная компания «Прокси» предъявило к Министерству финансов Российской Федерации шесть исков на сумму 15368210 рублей, из которых сумма основного долга составляла 12153000 рублей.

21 октября 1999 г. Арбитражный суд г. Москвы в решении по делу по иску ЗАО «ИК «Прокси», руководствуясь статьями 124 - 126, 309, 401, 816, 817 Гражданского кодекса Российской Федерации, указал, что исковые требования не подлежат удовлетворению, поскольку в настоящее время погашение ГКО денежными средствами путем их оплаты непосредственно держателям (владельцам) ГКО действующим законодательством не предусмотрено, в чем вины Минфина России нет.

Согласно пункту 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации, Российская Федерация является специальным субъектом гражданско-правовых отношений, так как имеет право участвовать в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данного субъекта.

Использование любых бюджетных средств, в том числе и на погашение внутреннего долга, допускается в соответствии с действующим законодательством только с согласия Государственной Думы ФС РФ путем принятия федерального закона о федеральном бюджете на каждый год (выделено авторами).

На основании пункта 2 статьи 4 Закона Российской Федерации от 13 ноября 1992 г. №. 3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» затраты по погашению долговых обязательств Российской Федерации осуществляются за счет средств республиканского бюджета Российской Федерации и не иначе, поэтому суд решил, что бюджетное законодательство в отношении Российской Федерации как субъекта гражданских правоотношений имеет приоритет над другим законодательством.

Согласно статье 3 Федерального закона от 29 декабря 1998 г. №. 192-ФЗ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики», которым внесены изменения в бюджет 1998 года, погашение спорных ГКО производится путем

⁸⁰ «Об обзоре практики рассмотрения в судах споров с участием Министерства финансов РФ по защите интересов казны РФ и Правительства РФ за 1999 год». (VI. Судебно-арбитражная практика по делам, связанным с погашением внутреннего государственного долга).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

зачисления средств на специальный инвестиционный счет, операции по которому приостановлены до окончания реструктуризации государственных ценных бумаг. В бюджет 1999 года расходы по погашению ГКО также не включены, что не означает отказ Российской Федерации от исполнения своих долговых обязательств в будущем.

21 декабря 1999 г. Арбитражный суд г. Москвы вынес решение по аналогичному делу.

В решении в иске к Минфину было отказано.

Суд указал, что исковые требования о взыскании с Минфина России основного долга по государственным краткосрочным бескупонным облигациям и процентам за пользование чужими денежными средствами нельзя признать обоснованными, так как порядок погашения спорных облигаций изменен Указом Президента Российской Федерации от 25 августа 1998 г. № 988 «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации» и постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 августа 1998 г. № 980 «Об организации работы по погашению отдельных видов государственных ценных бумаг» и от 25 августа 1998 г. № 1007 «О погашении государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федеральных займов с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. и выпущенных в обращение до 17 августа 1998 года».

Вышеперечисленные документы предусматривают погашение спорных облигаций облигациями федерального займа с фиксированным купонным доходом, выпускаемыми в соответствии с законодательством, определяют порядок выпуска и обращения вновь выпускаемых государственных ценных бумаг.

Правительством Российской Федерации было издано распоряжение от 12 декабря 1998 г. № 1787-р «О новации по государственным ценным бумагам».

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1998 г. № 192-ФЗ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» Правительству РФ было предписано осуществлять погашение за счет средств федерального бюджета государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федеральных займов с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. с возможностью их владельцам реинвестировать полученные от погашения денежные средства в государственные ценные бумаги.

Согласно законодательству погашение ГКО и ОФЗ, выпущенных до 17 августа 1998 года, должно было производиться только путем зачисления средств на специальный инвестиционный банковский счет.

При этом полученные денежные средства в связи с погашением государственных краткосрочных бескупонных облигаций могли быть направлены только на покупку государственных ценных бумаг в соответствии с условиями реструктуризации внутреннего долга, поэтому исковые требования судом были признаны не подлежащими удовлетворению в соответствии со статьей 417 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в связи с тем, что *обязательства государства, не предусмотренные федеральным бюджетом на 1999 год, не могли быть исполнены в том же финансовом году* (выделено авторами), исходя из смысла статей 1, 110, 117 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год».

В результате в удовлетворении исковых требований владельцев ГКО и ОФЗ к Минфину России было отказано.

4.1.3. Проблемы определения надлежащего ответчика по сделкам, заключенным органами государственной власти

Применительно к проблеме погашения кредиторской задолженности госбюджетов в РФ следует отметить, что на практике возникают вопросы о привлечении надлежащего ответчика по искам против государства.

Так, арбитражный суд г. Москвы, рассмотрев дело по иску Компании Лэмбтон Лимитед к Минфину России на сумму более 6 млн. долларов США, вытекающему из отношений внутреннего валютного займа РФ в своем решении указал, что считает исковые требования не подлежащими удовлетворению по следующим основаниям⁸¹.

В данных спорных взаимоотношениях в качестве стороны обязательства выступала Российская Федерация (ст. 124 ГК РФ), а не Министерство финансов РФ.

Минфин России выступал заемщиком согласно Условиям выпуска ВГОВЗ от имени Российской Федерации, а не от себя лично (п. 2 ст. 120 ГК РФ), доказательств дачи поручения Правительством РФ Министерству финансов РФ на право представления интересов Правительства РФ в арбитражном суде по настоящему спору суду не было представлено.

По мнению суда, согласно ст. 126 ГК РФ, именно Российская Федерация отвечает по своим обязательствам, спорные облигации являются внутренним государственным долгом Российской Федерации, погашение которого регулируется бюджетным законодательством РФ и производится за счет средств казны Российской Федерации. Минфин России не может нести ответственность от имени Российской Федерации и за нее. Факт невыделения Минфину России как органу, исполняющему федеральный бюджет, в 1999 г. и 2000 г. средств на погашение спорных облигаций подтвержден Федеральным законом о бюджете на 1999 г. и Постановлением Правительства РФ от 29.11.99 №. 1306 «О новации облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии», в соответствии с которым выплата денежных средств в оплату стоимости спорных облигаций не предусмотрена.

Таким образом, суд решил, что надлежащим ответчиком является Российская Федерация в лице Правительства, возглавляющего единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ», а Минфин России мог быть привлечен к участию в деле в качестве другого ответчика.

4.1.4. Практика списания суммы долга со счетов распорядителей и получателей бюджетных средств

Практике известны случаи, когда невозможно было списывать средства со счетов должников – *распорядителей или получателей бюджетных средств*⁸², открытых в органах федерального казначейства, по платежным поручениям, акцептованным этими должниками, по причине отсутствия на этих счетах средств, достаточных для погашения кредиторской задолженности должников. В таких ситуациях судебные органы отказывали во взыскании (списании) средств со счетов по причине отсутствия на них достаточных средств.

⁸¹ «Об обзоре практики рассмотрения в судах споров с участием Министерства финансов РФ по защите интересов казны РФ и Правительства РФ за 1999 год». (VI. Судебно-арбитражная практика по делам, связанным с погашением внутреннего государственного долга).

⁸² То есть, органов государственной власти и организаций, финансируемых из госбюджета.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Так, Президиум ВАС РФ рассмотрел протест заместителя Председателя ВАС РФ на решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 25.03. и постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.06.98 по тому же делу⁸³.

Согласно этому делу, Управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Кабардино-Балкарской Республике (далее - казначейство) обратилось в Арбитражный суд Кабардино-Балкарской Республики с иском к Центральному банку Российской Федерации в лице Национального банка Кабардино-Балкарской Республики (далее - национальный банк) о взыскании 712003 рублей 40 копеек, списанных в безакцептном порядке с балансового счета «Средства федерального бюджета» истца.

Решением от 25.03.98 исковые требования были удовлетворены.

В протесте заместителя Председателя ВАС РФ предлагалось решение в части взыскания основной суммы отменить, дело направить на новое рассмотрение.

Президиум удовлетворил протест по следующим основаниям.

В связи с переходом на финансирование расходов федерального бюджета через лицевые счета распорядителей бюджетных средств, открытые в органах федерального казначейства, с декабря 1997 года бюджетные счета ряда организаций были переданы Управлению федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Кабардино-Балкарской Республике. Картотеки неоплаченных расчетных документов к этим счетам были переданы Национальному банку Кабардино-Балкарской Республики, в котором находится бюджетный счет казначейства, как это предусмотрено пунктом 1.6 письма Министерства финансов Российской Федерации от 05.05.97 No. 36н и Центрального банка Российской Федерации от 11.04.97 No. 433а «О порядке расчетно-кассового обслуживания счетов органов федерального казначейства в условиях финансирования распорядителей бюджетных средств через лицевые счета, открытые им в органах федерального казначейства».

В соответствии с пунктом 1.1 названного письма органы федерального казначейства осуществляют операции по расходованию средств федерального бюджета, выделенных для распорядителей бюджетных средств, с открытых этим органам лицевых счетов в учреждениях Банка России.

В связи с указанным между головным расчетно-кассовым центром в городе Нальчике национального банка и казначейством 02.12.97 был заключен договор банковского счета и клиенту открыт бюджетный счет.

Расчетно-кассовый центр 04.02.98 в безакцептном порядке списал с балансового счета «Средства федерального бюджета» казначейства 712003 рубля 40 копеек во исполнение платежных документов за 1995 - 1997 годы, акцептованных должниками, но не оплаченных и переданных в картотеку No. 2.

Списанная со счета казначейства сумма составляла долги Министерства образования и науки Кабардино-Балкарской Республики за коммунальные услуги и платежи в бюджет.

Из ведомостей и актов приема-передачи лицевых счетов и неоплаченных документов из расчетно-кассового центра в казначейство следует, что должниками в пределах списанной суммы являлось не только Министерство образования и науки Кабардино-Балкарской Республики, но и Государственный комитет Кабардино-Балкарской Республики по земельным ресурсам и землеустройству. В списке

⁸³ Постановление Президиума ВАС РФ 30 марта 1999 г. №. 6417/98

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

должников по картотеке No. 2 значится также Министерство внешних сношений Российской Федерации по Кабардино-Балкарской Республике. Эти обстоятельства, по мнению ВАС РФ, судом не были исследованы.

Поскольку финансирование распорядителей бюджетных средств производится через лицевые счета, открытые им в органах федерального казначейства, суду следовало проверить у каждого должника - распорядителя бюджетных средств - наличие денежных средств на лицевом счете на момент списания долгов.

Если средства на лицевых счетах должников по акцептованным платежным поручениям имеются, то списание сумм расчетно-кассовым центром произведено обоснованно. *Если денежных средств на лицевых счетах должников нет, то эти средства являются обезличенными, так как отражены только на балансовом счете казначейства и не могут быть списаны без его согласия* (выделено авторами).

Учитывая изложенное, Президиум ВАС РФ постановил решение от 25.03.98 и постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.06.98 по тому же делу в отношении взыскания 712003 рублей 40 копеек отменить. Дело в этой части было направлено на новое рассмотрение в первую инстанцию Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики.

4.1.5. Учет денежных средств бюджетополучателей

Представляется, что помимо механизма учета кредиторской задолженности, рассмотренного выше, косвенным, но достаточно эффективным инструментом регулирования бюджетных расходов является механизм *учета денежных средств* бюджетных учреждений, поскольку совершение операций через открытые в органах казначейства счета облегчает государственный мониторинг и контроль над осуществлением расходов указанными учреждениями.

Для целей уяснения смысла механизма учета денежных средств бюджетных учреждений, обратимся к нормам законодательства РФ.

Согласно п. 7 ст.61 БК РФ бюджетное учреждение, подведомственное федеральным органам исполнительной власти, использует бюджетные средства исключительно через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся Федеральным казначейством Российской Федерации. Во исполнение данной нормы, был издан Приказ Минфина РФ от 30.12.1999 N 106н «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов РФ лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета».

Согласно статье 254 БК РФ исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств, открываемых в едином учетном регистре Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств федерального бюджета (п.1).

Очевидно, что указанные нормы, регулируют расходные операции с использованием средств, выделенных из бюджета (бюджетные средства), в том числе бюджетным учреждениям. Если подобный подход является абсолютно обоснованным, то вызывает некоторые сомнения распространение аналогичного режима учета средств, полученных бюджетными учреждениями из внебюджетных источников.

Так, согласно п. 4 ст. 254 БК РФ средства от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности бюджетного учреждения зачисляются

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

на единый счет федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства.

Во исполнения указанной нормы закона Приказом Минфина РФ от 21.06.2001 N 46н была утверждена Инструкция о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Минфина РФ лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов, регламентирующая порядок открытия и ведения счетов бюджетных учреждений, получающих внебюджетные доходы.

Следует отметить, что указанный Приказ Минфина РФ подвергался обжалованию нескольких образовательных бюджетных учреждений в Верховном Суде страны⁸⁴. Но, Суд не стал на сторону заявителей и мотивировал это следующим:

«Данные правовые акты (имеется в виду Приказ и утвержденная им Инструкция) лишь регулируют порядок учета денежных средств на лицевом счете, открытом в органе федерального казначейства.

Данный порядок ни в коей мере не ограничивает прав бюджетных учреждений по самостоятельному распоряжению внебюджетными средствами, а регулирует лишь процедуру их учета на лицевом счете, открытом в органе федерального казначейства...

Исходя из того, что собственником государственных образовательных учреждений является государство, *оно вправе в отношении своих бюджетных учреждений установить основанный на законе указанный порядок учета операций с внебюджетными средствами».*

Таким образом, государственный контроль над денежными средствами бюджетных учреждений приобрел тотальный характер.

4.1.6. Проблемы исполнения судебных актов о взыскании суммы кредиторской задолженности бюджетов в РФ и определения субъекта subsidiарной ответственности по обязательствам бюджетных учреждений

В практической деятельности правоприменительных органов возникают сложности, связанные с фактическим исполнением решений судебных органов о взыскании средств с бюджетных учреждений в случаях, когда у последних не имеется достаточное количество денежных средств для погашения кредиторской задолженности.

Возникают также проблемы выбора надлежащего субъекта subsidiарной ответственности по обязательствам учреждений и источника имущества, за счет которого будет исполнен исполнительный документ.

Так Президиум ВАС РФ⁸⁵ рассмотрел протест заместителя Председателя ВАС РФ на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 11.07.01.

Было установлено, что муниципальное унитарное предприятие «Жилищное хозяйство» (правопреемник Киришского муниципального предприятия тепловых сетей) обратилось в Арбитражный суд города Санкт - Петербурга и Ленинградской области с иском к государственному образовательному учреждению начального профессионального образования «Профессиональное училище N 22», Министерству

⁸⁴ Решение ВС РФ от 12 февраля 2002 г. N ГКПИ2001-1852, 1861, 1866.

⁸⁵ Постановление Президиума ВАС РФ от 9 июля 2002 г. N 2124/02

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

образования Российской Федерации (далее - Минобрнаука России), Управлению федерального казначейства по Ленинградской области, Главному управлению федерального казначейства Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации о взыскании 484356 рублей 26 копеек задолженности по оплате тепловой энергии.

Решением от 11.07.01 иск был удовлетворен за счет Минобрнаука России на том основании, что Министерство является учредителем училища и в соответствии с пунктом 2 статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации несет субсидиарную ответственность в связи с отсутствием надлежащего финансирования училища из федерального бюджета. Училище от ответственности было освобождено. В иске к остальным ответчикам было отказано.

В протесте заместителя Председателя ВАС РФ предлагалось решение отменить, дело направить на новое рассмотрение.

Президиум удовлетворил протест по следующим основаниям.

Из материалов дела вытекало, что между Киришским муниципальным предприятием тепловых сетей и училищем заключены договоры на пользование тепловой энергией.

Договорные обязательства должника по оплате потребленной тепловой энергии в полном объеме выполнены не были, в связи с чем кредитором был предъявлен соответствующий иск.

В соответствии со статьей 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

Пунктом 2 статьи 298 ГК РФ предусмотрено, что если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Уставом училища было предусмотрено такое право.

Следовательно, по мнению суда, при образовании задолженности в связи с недостаточным бюджетным финансированием на ее погашение могли быть направлены денежные средства, получаемые училищем от деятельности, приносящей доход.

Таким образом, основной должник не мог быть освобожден от ответственности при нарушении договорных обязательств.

В случае отсутствия или недостаточности у должника денежных средств и *другого имущества*⁸⁶ (выделено авторами), приобретенных от приносящей доход

⁸⁶ Несмотря на то, что Президиум ВАС РФ говорит об *ином имуществе*, представляется, что такой вывод не правомерен. Во-первых, согласно ст. 120 ГК собственник имущества учреждения отвечает в случаях недостаточности денежных средств и, во-вторых, в указанном Постановлении Правительства № 143 говорится о субсидиарной ответственности государства в случае, отсутствия или недостаточности средств на счете учреждения, открытого в органах казначейства (п.6). Таким образом, на иное имущество (т.е. помимо денежных средств) учреждения исключается возможность обращения взыскания. Наш вывод, подтверждается также Информационным письмом Президиума ВАС РФ от 14.07.1999 N 45, согласно которому прямо исключается возможность обращения взыскания на *иное имущество* учреждения.

Хотя следует отметить, что формулировка резолютивной части указанного письма ВАС РФ не исключает возможности обращения взыскания на имущество, приобретенное за счет внебюджетных средств. А именно, Президиум сказал, что «в случае недостаточности указанных денежных средств

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

деятельности, требование может быть предъявлено к субсидиарному должнику в порядке, предусмотренном Правилами взыскания на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.01 N 143.

4.1.7. Проблемы взыскания неустоек и процентов за нарушение договорных обязательств бюджетополучателями

По одному из таких дел⁸⁷ Президиум ВАС РФ освободил бюджетное учреждение от ответственности за просрочку оплаты коммунальных услуг в части взыскания пени за просрочку погашения кредиторской задолженности. Суд мотивировал это тем, что у учреждения не было вины в просрочке исполнения обязательства, и поскольку оно осуществляло некоммерческую деятельность, то отсутствие вины освобождает от ответственности в этой части⁸⁸.

Рассматриваемая категория дел была предметом судебного разбирательства не только на уровне ВАС РФ, но также и на уровне окружных арбитражных судов. Так, суд рассмотрел кассационную жалобу ТОО «Ресурс Ко ЛТД» на решение от 12.11.98 Арбитражного суда Приморского края по иску ТОО «Ресурс Ко ЛТД» к войсковым частям 70181 и 15018, 65 Управлению начальника работ ТОФ МО РФ о взыскании 221620 рублей 45 копеек⁸⁹.

ТОО «Ресурс Ко Лтд» обратилось в Арбитражный суд Приморского края с иском к войсковым частям NN 70181, 15018 и 65 Управлению начальника работ ТОФ МО РФ о взыскании 221620 рублей 45 копеек, составляющих 72625 рублей 56 копеек - задолженность за выполненные по договору подряда строительные-монтажные работы и проценты за пользование чужими денежными средствами в сумме 148993 рублей 89 копеек.

Решением от 12.11.98 требования в части основного долга были удовлетворены за счет войсковой части 70181, во взыскании процентов за пользование чужими денежными средствами было отказано.

В кассационной жалобе ТОО «Ресурс Ко, Лтд» предлагало состоявшийся по делу судебный акт в части требований о взыскании процентов отменить, исковые требования удовлетворить в полном объеме.

[учреждения] взыскание не может быть обращено на иное имущество, закрепленное за учреждением на праве оперативного управления собственником, а также на имущество, приобретенное учреждением за счет средств, выделенных по смете». Но отметим, что подобное толкование этого письма не соответствует закону (п.2 ст.120 ГК РФ).

⁸⁷ Постановление Президиума ВАС РФ от 14 июля 1998 г. No. 2605/98

⁸⁸ Аналогичное решение было вынесено по другому делу, согласно которому учреждение было освобождено от уплаты процентов по ст. 395 ГК РФ (Постановление Президиума ВАС РФ от 23 декабря 1997 г. No. 5297/97).

По тем же самым основаниям была освобождена от ответственности в части уплаты процентов областная администрация (Постановление Президиума ВАС РФ от 25 июня 2002 г. N 2044/01).

Необходимо отметить, что ВАС РФ не всегда руководствовался одними и теми же мотивами при разрешении подобных дел. Например, в случае просрочки оплаты услуг связи бюджетным учреждением, единственным источником доходов которого был бюджет, суд только уменьшил размер взыскиваемой пени, а не освободил от ответственности по причине отсутствия вины (Постановление Президиума ВАС РФ от 22 октября 1996 г. No. 2231/96).

⁸⁹ Постановление ФАС Дальне-Восточного Округа (ФАС ДВО) от 24 февраля 1999 года Дело N Ф03-А51/99-1/124

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

ФАС ДВО пришел к выводу, что **основания для удовлетворения кассационной жалобы отсутствуют.**

Из материалов дела было видно, что между 65 УНР ТОФ МО РФ (заказчик) и ТОО «Ресурс Ко Лтд» (подрядчик) был заключен договор на выполнение работ по замене кровли, наличие задолженности по оплате которых послужило основанием обращения подрядчика с иском.

Суд кассационной инстанции утверждал, что суд, установив факт выполнения работ по данному договору, наличие задолженности по их оплате в размере 72626 рублей 56 копеек, оперативную подчиненность морской инженерной службе ТОФ (закрытое наименование в/ч 70181) 65 УНР ТОФ, непосредственно принимавшей работы и участвовавшей в сверке расчетов, правомерно со ссылкой на нормы права взыскал с нее в пользу истца сумму основного долга.

Исковые требования в части процентов, заявленных в порядке ст. 395 ГК РФ, оставлены судом без удовлетворения со ссылкой на отсутствие факта пользования ответчиком чужими денежными средствами.

В соответствии со ст. 395 ГК РФ проценты, предусмотренные данной нормой права, подлежат уплате за пользование чужими денежными средствами вследствие их неправомерного удержания, уклонения от их возврата, иной просрочки в их уплате, либо необоснованного получения или сбережения за счет другого лица.

По мнению ФАС ДВО, суд, установив факт отсутствия финансирования ответчика из федерального бюджета, сделал правильный вывод о том, что, *поскольку ответчик не получил из бюджета средств в необходимом количестве, он не мог ими пользоваться*⁹⁰ (выделено авторами).

При таких обстоятельствах факт пользования чужими денежными средствами отсутствует, поэтому проценты, предусмотренные ст. 395 ГК РФ, взысканию не подлежат. Таков был вывод суда кассационной инстанции.

По другому делу, рассмотренному ФАС Дальневосточного Округа (ФАС ДВО)⁹¹ возник следующий казус.

ФАС ДВО рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу ОАО «Скат – 34» на решение от 14.12.2000, постановление от 26.03.2002 Арбитражного суда Приморского края по иску ОАО «Скат – 34» к государственному образовательному учреждению Приморской государственной сельскохозяйственной академии, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, департаменту экономики о взыскании 393064 руб. процентов за пользование чужими денежными средствами.

Согласно этому делу ОАО «Скат – 34» обратилось в Арбитражный суд Приморского края с иском к Приморской государственной сельскохозяйственной академии (далее - ПГСХА, академия), Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, департаменту экономики (далее по тексту - Минсельхоз РФ) о взыскании на основании ст. 395 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) 393064 руб. процентов за пользование денежными средствами истца за период с 01.11.1997 по 01.05.2000.

В обоснование заявленных требований истец ссылался на уклонение ПГСХА от оплаты 491177 руб. по исполнительному листу от 21.10.1997.

⁹⁰ Необходимо отметить, что такая мотивировка суда не соответствует закону, поскольку в ст. 395 ГК говорится о пользовании денежными средствами кредитора (в данном случае истца), а не государства, не обеспечившего надлежащее финансирование.

⁹¹ Постановление ФАС ДВО от 19 ноября 2002 года Дело N Ф03-А51/02-1/2346

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

До вынесения решения истец в порядке уменьшил сумму исковых требований до 334421 руб.

Решением суда от 14.12.2000, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции от 01.03.2001, в иске было отказано на том основании, что за период с 01.11.1997 по 01.05.2000 академия не получала бюджетного финансирования на оплату задолженности перед истцом, в связи с чем отсутствовал факт неправомерного пользования денежными средствами последнего.

Постановлением Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.08.2001 постановление от 01.03.2001 по делу было отменено, а дело передано на новое рассмотрение в апелляционную инстанцию Арбитражного суда Приморского края с указанием исследовать наличие или отсутствие факта ведения ответчиком предпринимательской деятельности, вопросы о размере сметного бюджетного финансирования, а также использование имеющихся внебюджетных средств, то есть установить его фактические доходы и имущество, на которые может быть обращено взыскание по исполнительному листу.

Рассмотрев дело по имеющимся и дополнительно представленным сторонами материалам, апелляционная инстанция постановлением от 26.03.2002 оставила решение от 14.12.2000 без изменения.

Судебный акт был мотивирован отсутствием факта пользования ответчиком денежными средствами истца, неполучением необходимого финансирования из федерального бюджета для оплаты работ и принятием ответчиком мер к погашению долга из внебюджетных средств. Кроме того суд не нашел оснований для привлечения к субсидиарной ответственности по долгам Академии Минсельхоза РФ.

В кассационной жалобе ОАО «Скат – 34» просил решение от 14.12.2000 и постановление от 26.03.2002 отменить.

ФАС Дальневосточного округа отменил постановление апелляционной инстанции, а кассационную жалобу - удовлетворил.

Материалами дела было установлено, что вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Приморского края от 18.09.1997 с ответчика в пользу истца было взыскано 491177 руб. основной задолженности за выполненные строительно-монтажные работы.

Неисполнение названного решения явилось основанием для предъявления в арбитражный суд настоящего иска.

Повторно рассматривая дело и подтверждая обоснованность решения об отказе в иске, апелляционная инстанция частично выполнила указания суда кассационной инстанции, правильно установила обстоятельства дела, связанные с бюджетным финансированием академии: изменение лимита государственных инвестиций на строительство на 1996 год в размере 300000 руб., изменение лимита выделения денежных средств на погашение кредиторской задолженности за строительство в 1996 году в размере 250000 руб., неполучение разрешения Отделения Федерального казначейства по г. Уссурийску и Уссурийскому району оплатить сумму долга перед истцом за счет поступившего финансирования из федерального бюджета для расходов на погашение кредиторской задолженности прошлых лет по жилищному строительству в третьем квартале 2001 года.

Арбитражный суд пришел к выводу об отсутствии в период с 01.11.1997 по 01.05.2000 бюджетного финансирования академии на оплату задолженности перед ОАО «Скат – 34», в связи с чем о недоказанности факта неправомерного пользования денежными средствами последнего.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Вместе с тем, по мнению ФАС ДВО, данные выводы преждевременны и не соответствуют фактическим обстоятельствам дела.

Статья 298 ГК РФ предусматривает, что если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Согласно п. 2 ст. 27 Федерального закона от 22.08.1996 N 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» высшему учебному заведению принадлежит право собственности на доходы от собственной деятельности и приобретенные на эти доходы объекты собственности. Право высшего образовательного учреждения осуществлять платную образовательную деятельность также закреплено в п. 1 ст. 29 названного Федерального закона.

В соответствии с п. 2.14 Устава государственного образовательного учреждения ПГСХА (далее - устав) академия оказывает дополнительные платные образовательные услуги по договорам с предприятиями, учреждениями, организациями и физическими лицами, в том числе студентами. Академия осуществляет 12 видов предпринимательской деятельности, согласно перечню в приложении к уставу.

В материалах дела имелись представленные ответчиком документы, свидетельствующие о количестве студентов, обучающихся в академии на платной основе, отчеты об исполнении сметы академии по внебюджетным средствам, однако в апелляционной инстанции данные документы остались неисследованными, в связи с чем судом было допущено нарушение норм процессуального права, что могло привести к принятию неправильного постановления.

Лицо, не исполнившее обязательства либо исполнившее его ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины (умысла или неосторожности), кроме случаев, когда законом или договором предусмотрены иные основания ответственности. Если иное не предусмотрено законом или договором, лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. К таким обстоятельствам не относится отсутствие у должника необходимых денежных средств⁹² (п. п. 1, 3 ст. 401 ГК РФ).

По мнению ФАС ДВО, суду следовало установить размер полученного академией дохода от ведения предпринимательской деятельности, и определить, были ли эти доходы достаточны для оплаты суммы по исполнительному листу.

Ответственность в форме установленной законом неустойки⁹³ (ст. 395 ГК РФ) может быть возложена на образовательное учреждение только в том случае, если будет установлено, что полученные им от осуществления предпринимательской деятельности доходы (денежные средства) были достаточны для надлежащего исполнения исполнительного документа, но ответчик не проявил заботливости в той степени, какая от него требовалась по характеру данного обязательства (выделено авторами).

⁹² Не совсем ясна уместность ссылки суда на данную норму закона, касающейся ответственности за нарушение предпринимательских обязательств, поскольку не установлено, что получение подрядных работ академией связано с осуществлением ею предпринимательской деятельности.

⁹³ Необходимо отметить, что данный вид ответственности является *процентами*, а не неустойкой.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Вывод об отсутствии вины ПГСХА в нарушении договорного обязательства был сделан судом по неполно исследованным обстоятельствам дела.

Таким образом, постановление было отменено как принятое с нарушением норм процессуального права, неправильным толкованием норм материального права, а дело - направлено на новое рассмотрение в апелляционную инстанцию арбитражного суда.

При новом рассмотрении дела судебной коллегии было рекомендовано устранить отмеченные недостатки и разрешить спор в соответствии с действующим законодательством исходя из толкования норм материального права, приведенного в его постановлении.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, рассмотрев в судебном заседании кассационную жалобу Департамента на решение от 19.05.99 и постановление апелляционной инстанции от 10.08.99 Арбитражного суда Ростовской области, установил следующее⁹⁴.

ПСКФ «Стройспецработы» обратилась в арбитражный суд с иском к Управлению муниципального строительства администрации г. Ростова-на-Дону (правопродшественник Департамента) о взыскании 159951626 руб. (неденоминированных) задолженности за выполненные работы, пени и процентов по статье 395 Гражданского кодекса РФ.

Решением суда от 17.06.97 с ответчика было взыскано 36150528 руб. основного долга, 84049978 руб. неустойки, в остальной части иска было отказано.

Судебный акт был мотивирован тем, что задолженность ответчика подтверждена материалами дела, соглашение о неустойке совершено в письменной форме, проценты не подлежат взысканию ввиду *невозможности применения двух мер ответственности за одно правонарушение* (выделено авторами).

Постановлением апелляционной инстанции от 05.11.98 решение суда было изменено, в части взыскания неустойки отказано, поскольку ответчик является организацией, финансируемой из бюджета. Материалами дела было подтверждено отсутствие финансирования, установлено отсутствие вины ответчика в несвоевременной оплате выполненных работ.

Постановлением кассационной инстанции от 11.01.99 судебные акты были отменены, а дело передано на новое рассмотрение в связи с неполнотой исследования судами обстоятельств, имеющих существенное значение. Кассационная инстанция указала на необходимость исследования возможности взыскания задолженности с ответчика, являющегося учреждением по правилам статьи 120 Гражданского кодекса РФ, выяснения наличия у него денежных средств, в пределах которых он может нести ответственность по обязательствам, являлось ли осуществление Управлением муниципального строительства деятельности по выполнению функций заказчика предпринимательской деятельностью, обстоятельств получения им частичной компенсации расходов на строительство дома ЖСК из федерального бюджета и отсутствия данного финансирования. Суд кассационной инстанции указал также на неисследованность вопросов о суммах, подлежащих компенсации, и количестве граждан - участников ЖСК, имеющих право на получение такой компенсации, на необходимость привлечения к участию в деле ЖСК «Авиатор» и на необходимость объединения дел ввиду обезличенности оплаты работ в 1996 году по заключенным договорам.

⁹⁴ Постановление ФАС СКО от 9 ноября 1999 года Дело N Ф08-2168/99

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В ходе рассмотрения дела истец уменьшил размер исковых требований, исключив из них проценты за пользование чужими денежными средствами в сумме 39751120 руб. (неденоминированных).

Определением суда были объединены в одно производство указанные дела. Определением суда было удовлетворено ходатайство истца о привлечении к участию в деле в качестве второго ответчика администрации г. Ростова-на-Дону. Этим же определением по инициативе суда в качестве третьего лица на стороне ответчика было привлечено муниципальное казначейство г. Ростова-на-Дону.

Решением суда от 19.05.99 с МУ «Департамент строительства и перспективного развития г. Ростова-на-Дону» было взыскано 526735 руб. 36 коп. основного долга и 210188 руб. 16 коп. неустойки, в иске к администрации г. Ростова-на-Дону было отказано. В резолютивной части решения суд указал на необходимость выдачи исполнительного листа с учетом фактического частичного исполнения, произведенного ответчиком по отмененным судебным актам. Решение было мотивировано тем, что задолженность Департамента за выполненные работы подтверждена материалами дела, соглашение о неустойке не противоречит статьям 330 и 331 Гражданского кодекса РФ. Отсутствие денежных средств у Департамента документально не подтверждено, что явилось основанием для отказа в привлечении к субсидиарной ответственности администрации г. Ростова-на-Дону. При взыскании неустойки судом была применена статья 333 Гражданского кодекса РФ, согласно которой суд может уменьшить в определенных случаях размер взыскиваемой неустойки.

Постановлением апелляционной инстанции от 10.08.99 решение суда было оставлено без изменения, апелляционная жалоба без удовлетворения. Было удовлетворено ходатайство истца о замене истца его правопреемником ООО «ПСКФ «Стройспецработы».

Департамент не согласился с решением и постановлением, считая их принятыми с нарушением норм материального и процессуального права, выводы суда не соответствующими фактическим обстоятельствам дела и не подтвержденными материалами дела. Заявитель жалобы считал, что судом неправомерно не применены нормы, регулирующие отношения комиссии, поскольку, по мнению Департамента, заключенный им договор с третьим лицом (ЖСК «Авиатор») является договором комиссии и при принятии комитентом (ЖСК «Авиатор») исполнения, комитент освобождает комиссионера (Департамент) от обязательств, принятых им на себя по исполнению поручения перед третьими лицами и обязательство по оплате работ в соответствии с договором лежит на ЖСК «Авиатор». Заявитель жалобы также считал, что суд в нарушение процессуальных норм, делая вывод о несоответствии заключенного между ЖСК и Департаментом договора нормам статей 404 ГК РСФСР и 990 ГК, не указал, в чем заключается несоответствие, не принял во внимание отсутствие бюджетного финансирования на выполненные работы, отсутствие письменного соглашения о неустойке, незаключенность договоров подряда ввиду недостижения сторонами соглашения по всем существенным условиям, невыяснения судом размера задолженности по спорным договорам.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановил **кассационную жалобу не подлежащей удовлетворению** по следующим основаниям.

Как вытекало из материалов дела, между Управлением муниципального строительства (правопреемник Департамента) и истцом были заключены договоры на выполнение отделочных работ при строительстве жилого этажного дома в Северном жилом массиве г. Ростова-на-Дону.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

К одному из договоров сторонами была подписана смета с указанием видов и объема работ. Объем работ по договору был определен в денежном выражении в базисных ценах 1991 года. По мнению кассационной инстанции, судами спорные договоры правильно были квалифицированы как договоры подряда. Судами обеих инстанций было установлено, что истцом работы выполнены и ответчиком приняты на основании актов, подписанных заказчиком, справок о стоимости выполненных работ на сумму 1358846025 руб. (неденоминированных), из которых не было оплачено 526735 руб. 37 коп. На этом основании, кассационная коллегия решила, что не может быть принят во внимание довод ответчика о недоказанности истцом размера задолженности. По ее мнению, суд пришел к правильному выводу, что в спорных правоотношениях Управление муниципального строительства являлось заказчиком, у которого в соответствии со статьей 91 Основ гражданского законодательства по договору подряда возникло обязательство по оплате выполненных по договору работ. В соответствии с представленным в деле Уставом предметом деятельности Управления муниципального строительства являлось выполнение функций заказчика в проектировании и строительстве объектов за счет собственных и заемных средств.

Согласно АПК РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать те обстоятельства, на которые оно ссылается как на основания своих требований и возражений. Департаментом не был представлен акт приема - передачи кредиторской и дебиторской задолженности между Управлением МС и Департаментом при реорганизации и доказательства недостаточности бюджетного финансирования для оплаты суммы задолженности. При таких обстоятельствах, как констатировала кассационная инстанция, суд пришел к обоснованному выводу о том, что обязательство по оплате выполненных работ возникло у Департамента, ввиду его правопреемства и отсутствия необходимости в привлечении к субсидиарной ответственности администрации г. Ростова-на-Дону.

Довод ответчика о том, что обязательство по оплате работ по договорам подряда в соответствии с договором, заключенным между Управлением МС и ЖСК «Авиатор», после сдачи дома в эксплуатацию возникло у ЖСК «Авиатор» противоречит пункту 3 статьи 308 Гражданского кодекса РФ. В соответствии со статьей 313 Гражданского кодекса РФ исполнение обязательства может быть возложено должником на третье лицо, однако, как следует из статей 309 - 310 Гражданского кодекса РФ, указанные действия не освобождают должника от исполнения обязательства. Поэтому, в случае неисполнения третьим лицом обязательства, его должен исполнить должник. Кроме того, своими действиями по частичной оплате работ Департамент фактически подтвердил наличие у него, а не у ЖСК «Авиатор» обязанности по оплате работ. В деле отсутствовали материалы, опровергающие данный вывод. Поскольку ответчик и третье лицо не представили истребованные судом доказательства, суд обоснованно принял решение, основываясь на имеющихся в деле материалах. Такова была мотивировка кассационной инстанции.

По другому делу ФАС СКО рассмотрев в судебном заседании кассационную жалобу ОАО «СКЭМ» в лице Ремонтно-строительного управления (РМУ) на решение от 23.05.2000 и постановление апелляционной инстанции от 04.09.2000 Арбитражного суда Ростовской области, установил следующее⁹⁵.

РМУ ОАО «СКЭМ» обратилось в арбитражный суд с иском к МУ «Управление городского строительства» о взыскании 133768 руб. 57 коп. основного долга за

⁹⁵ Постановление ФАС СКО от 14 ноября 2000 года Дело N Ф08-3144/2000. См. также аналогичное дело Постановление ФАС СКО от 10 марта 2000 года Дело N Ф08-432/2000

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

выполненные работы по договору и 205839 руб. 48 коп. процентов по статье 395 Гражданского кодекса РФ.

Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.03.2000 решение суда от 25.10.99 и постановление апелляционной инстанции от 10.01.2000, удовлетворившие требования истца в части основного долга и отказавшие во взыскании процентов, в части отказа во взыскании процентов были отменены, дело в этой части направлялось на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Решением суда от 23.05.2000, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции от 04.09.2000, в удовлетворении требований о взыскании процентов было отказано на том основании, что финансирование из федерального бюджета на выполнение работ было незначительным, расходовано на погашение кредиторской задолженности в очередности ее образования, что не позволило ответчику своевременно осуществить расчеты по договору.

РМУ ОАО «СКЭМ» обратилось с кассационной жалобой, указав на нарушения судами норм материального и процессуального права. Заявитель жалобы полагал, что основанием освобождения от ответственности являются обстоятельства непреодолимой силы, наличие которых ответчик не доказал, и, следовательно, он должен был нести ответственность, предусмотренную статьей 395 Гражданского кодекса РФ.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа посчитал **кассационную жалобу не подлежащей удовлетворению** по следующим основаниям.

Как было видно из материалов дела, на основании заключенного между администрацией г. Волгодонска и МП «Волгодонскстройзаказчик» (правопреемник ответчика) договора от 15.08.95 ответчик в рамках реализации федеральной инвестиционной программы «Повышение эксплуатационной надежности зданий, сооружений в г. Волгодонске», заключил с РМУ ОАО «СКЭМ» договор на выполнение строительно-монтажных работ. В соответствии с условиями указанного договора заказчик (ответчик) должен был произвести оплату выполненных работ согласно условиям Программы из средств федерального бюджета в течение трех месяцев с момента сдачи работ. Истцом обязательства по договору были исполнены. Ответчик оплату в установленный договором срок не произвел, что явилось основанием для начисления процентов за период с 01.11.96 по 01.07.99 и заявления исковых требований. Судом полно и всесторонне были исследованы материалы, свидетельствующие о недостаточности финансирования ответчика в 1996 - 1997 годах, и сделан правильный, по мнению кассационной инстанции, вывод об отсутствии его вины в несвоевременной оплате работ. Судами обеих инстанций также были исследованы представленные ответчиком доказательства о порядке и объемах финансирования его из федерального бюджета, порядке использования полученных ответчиком по соответствующему мемориальному ордеру бюджетных средств и установлено, что они были использованы на погашение кредиторской задолженности в последовательности, соответствующей очередности ее образования. При этом суды установили, что ответчиком предпринимались меры, направленные на получение средств из бюджета для погашения своей задолженности. Из материалов дела усматривалось, что ответчик не осуществляет предпринимательскую деятельность и не имеет иных источников дохода. При таких обстоятельствах вывод суда об отсутствии вины ответчика и, следовательно, оснований для привлечения его к ответственности был признан соответствующим пункту 1 статьи 401 Гражданского кодекса РФ.

Довод истца о том, что лицо освобождается от ответственности только при наличии чрезвычайных и непреодолимых обстоятельств, не был принят кассационной

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

инстанцией, поскольку указанное положение закона распространяется только на лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность.

Поскольку судами правильно были применены нормы материального и процессуального права, оснований для изменения или отмены состоявшихся судебных актов кассационная инстанция не нашла.

4.1.8. Принудительное возложение гражданских обязательств на публично-правовые образования

Кредиторская задолженность бюджета может возникнуть не только по сделкам, совершаемым получателями бюджетных средств, но также из правоотношений, возникших в прошлом («ретроспективных отношений»). Примером подобного случая мог бы стать казус, рассмотренный на заседании Президиума ВАС РФ⁹⁶ в середине 2001 года, если бы соответствующий иск был удовлетворен.

Данный казус отличается тем, что Российская Федерация в одностороннем порядке возложила гражданское обязательство на органы субъекта Федерации. Очевидно, что такое не возможно в условиях гражданско-правовых отношений.

Как было установлено на заседании суда, Центральный банк Российской Федерации в лице Главного управления по Амурской области обратился в Арбитражный суд Амурской области с иском к администрации Амурской области об обязанности заключить соглашение о предоставлении гарантии по возврату в федеральный бюджет задолженности по централизованному кредиту и начисленным по нему процентам, выданному ОАО «Амурэнерго» по кредитному договору.

Соответствующим определением суда была произведена замена истца - Центрального банка Российской Федерации на надлежащего истца - Министерство финансов Российской Федерации и в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований, на стороне истца привлечены Центральный банк Российской Федерации и ОАО «Амурэнерго».

Решением от 15.10.99 в удовлетворении заявленного требования было отказано по тому мотиву, что законодательством обязанность предоставления гарантии субъектами Российской Федерации не предусмотрена.

Постановлением апелляционной инстанции от 08.12.99 решение было отменено, а иск удовлетворен.

Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа постановлением от 30.10.2000 постановление апелляционной инстанции оставил без изменения.

Как отметил ВАС РФ, апелляционная и кассационная инстанции исходили из положений Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год», Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год», согласно которым задолженность по централизованным кредитам, выданным организациям - заемщикам в 1992 - 1994 годах, подлежала переоформлению под соответствующие гарантии субъектов Российской Федерации.

Однако ВАС РФ посчитал, что в соответствии со статьями 361, 421 Гражданского кодекса⁹⁷ Российской Федерации договор поручительства может быть заключен только

⁹⁶ Постановление Президиума ВАС РФ от 31 июля 2001 г. № 10614/00

⁹⁷ В этой связи хотелось бы обратить внимание на непоследовательную «политику» Президиума ВАС РФ, а именно, на ссылку на соответствующие нормы ГК РФ. Ведь Президиум хорошо осведомлен, что к бюджетным отношениям (а в данном случае был предоставлен бюджетный кредит в пользу ОАО) гражданское законодательство не применяется, если соответствующие вопросы урегулированы

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

на добровольной основе, в связи с чем администрация Амурской области не может быть принуждена к выдаче гарантии за ОАО "Амурэнерго".

Учитывая изложенное, Президиум ВАС РФ отменил постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Амурской области от 08.12.99 и постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 30.10.2000 по тому же делу, а решение Арбитражного суда Амурской области от 15.10.99 по указанному делу оставил в силе.

4.2. Арбитражная практика федеральных арбитражных судов округов (кассационная инстанция)

До определенного времени погашение кредиторской задолженности госбюджета производилось не только в денежной форме, но и в путем освобождения кредитора по обязательству, которое подлежит исполнению государством от уплаты налоговых платежей (казначейские налоговые освобождения). Последний способ погашения обязательств использовался до 23 июля 1996 года, когда была прекращена выдача казначейских налоговых освобождений (КНО)⁹⁸.

4.2.1. Практика использования казначейских налоговых освобождений

Споры, вытекающие из правоотношений использования казначейских налоговых освобождений, на практике решались судебными органами.

Так, Федеральный Арбитражный Суд Московского округа (ФАС МО) рассмотрел в кассационном порядке дело⁹⁹ по иску прокурора Московской области, обратившегося в Арбитражный суд Московской области в защиту интересов ГУП «Краснозаводский химический завод» с требованием к ООО «Мострансгаз» о взыскании 10000000 рублей.

Решением Арбитражного суда Московской области от 02.07.99 иски были удовлетворены. Суд пришел к заключению, что предприятие «Мострансгаз» не приняло мер к завершению расчетов с Краснозаводским химическим заводом, оборвав цепь взаимозачетов предприятий, и таким образом получило неосновательное обогащение в виде полученного налогового освобождения.

В кассационной жалобе на решение суда от 02.07.99 ответчик просил указанные судебные акты отменить как вынесенные с нарушением применения норм материального права.

Кассационная инстанция, рассмотрев дело, пришла к заключению, что **обжалуемый судебный акт подлежит отмене** по следующим основаниям.

Удовлетворяя иски, суд исходил из того, что расчеты между сторонами надлежало завершить путем взаимозачета с Краснозаводским химическим заводом. Суд пришел к заключению, что указанный взаимозачет был предусмотрен перепиской сторон. Кроме того, по мнению суда, выразив согласие на получение налогового освобождения перед федеральным бюджетом, предприятие «Мострансгаз» не исполнило обязательства произвести расчет с Краснозаводским химическим заводом

бюджетным законодательством, т.е. законами о бюджете (п.3 ст. 2 ГК РФ). Тем более на это положение ссылались суды кассационной инстанции в выносимых ими постановлениях. См. например, Постановление ФАС Московского Округа (ФАС МО) от 9 июля 1998 г. Дело N КГ-А40/1478-98

⁹⁸ Приказ Минфина РФ от 22.07.1996 N 373

⁹⁹ Постановление ФАС МО от 15 ноября 1999 г. Дело N КГ-А41/3571-99

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

путем взаимозачета. Неисполнение обязательства ответчиком привело к образованию задолженности федерального бюджета перед Краснозаводским химическим заводом и неосновательному обогащению на сумму задолженности - 10000000 ден. рублей для предприятия «Моострансгаз».

Кассационная инстанция не признала данные выводы достаточно обоснованными по следующим основаниям.

В 1996 году был установлен Порядок проведения зачета задолженности по налогам и другим платежам в федеральный бюджет при финансировании расходов из федерального бюджета.

Пунктом 8 данного документа было предусмотрено, что казначейское налоговое освобождение является именным и передаче другой организации не подлежит. При этом допускалось проведение взаимозачетов организаций, имеющих задолженности перед федеральным бюджетом. В этом случае в соответствии с пунктом 6 Порядка на основании приказа Министерства Финансов Российской Федерации Главным управлением федерального казначейства или органом федерального казначейства по его указанию может быть произведен взаимозачет задолженности федерального бюджета организации и кредиторской задолженности этой организации по расчетам с другой организацией, имеющей задолженность перед федеральным бюджетом, путем предоставления казначейского налогового освобождения организации - кредитору на сумму имеющейся последней задолженности по налогам и другим платежам в федеральный бюджет.

ФАС МО посчитал что, таким образом, предприятия - участники взаимозачета должны были в договорном порядке определить права и обязанности сторон. Ссылка суда на то, что взаимозачет был предусмотрен перепиской сторон, материалами дела не может быть признана обоснованной, поскольку данная переписка не свидетельствует о наличии взаимных обязательств между всеми участниками сделки и их обязательств перед федеральным бюджетом, что необходимо для проведения взаимозачета с использованием казначейских налоговых освобождений.

Суд постановил, что при таких обстоятельствах обжалуемые судебные акты не могут быть признаны достаточно обоснованными, а потому они подлежат отмене, а дело - передаче на новое рассмотрение.

После казначейских налоговых освобождений была введена практика осуществления денежных зачетов¹⁰⁰ по многосторонним соглашениям, сторонами которых выступали Минфин РФ, получатель бюджетных средств, кредитор получателя бюджетных средств и уполномоченный банк, в целях зачета требований кредитора получателя средств бюджета и его налоговых обязанностей перед бюджетом¹⁰¹.

4.2.2. Кредиторская задолженность бюджета, возникающая из отношений государственных закупок

В судебной практике возникали вопросы, связанные с погашением бюджетной задолженности, возникшей в результате неисполнения договорных обязательств государственными заказчиками по контрактам на поставку продукции и выполнение работ для государственных нужд.

¹⁰⁰ Письмо ГНС РФ от 20 сентября 1996 г. N ПВ-6-09/665, утвержденное Минфином РФ.

¹⁰¹ Арбитражную практику по этой категории дел см. например, Постановление ФАС МО от 8 февраля 2001 г. Дело N КГ-А40/177-01; Постановление ФАС МО от 8 февраля 2001 г. Дело N КГ-А40/164-01

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Так, ФАС МО рассмотрел кассационную жалобу ЗАО "НТЦ Эрат", чей иск к Министерству обороны Российской Федерации о взыскании долга по оборонному заказу в сумме 1061200 руб. и 4590000 руб., был отклонен¹⁰².

В кассационной жалобе заявитель ставил вопрос об отмене решения, вынесенного с применением ст. 417 ГК РФ, не подлежащей, по его мнению, применению, а также с нарушением норм материального права, принятии нового решения.

Проверив законность обжалуемого решения, судебная коллегия пришла к выводу **о частичном удовлетворении жалобы.**

При рассмотрении спора судом было установлено, что между ЗАО «НТЦ Эрат» и войсковой частью 25966 по поручению Минобороны России 07.08.97 были заключены государственные контракты на выполнение заказа на закупку и поставку продукции для государственных нужд на сумму 1061200000 неденоминированных рублей, а также на сумму 4000000000 неденоминированных рублей.

Согласно условиям контрактов поставщик (истец) обязался поставить продукцию (выполнить работы), заказчик – «принять документы на оплату принятой продукции», а плательщик - войсковая часть 55347 оплатить эту продукцию в установленном порядке.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд исходил из невозможности исполнения обязательств государственным заказчиком, поскольку Федеральным законом РФ «О федеральном бюджете на 1999 год» был установлен иной порядок и сроки расчетов с исполнителями оборонного заказа, при этом суд сослался на положения ст. 115 указанного Закона.

ФАС МО установил, что с таким выводом суда нельзя согласиться в силу следующих обстоятельств.

В соответствии с п. 1 ст. 417 ГК РФ обязательство прекращается полностью или в соответствующей части, если в результате издания акта государственного органа исполнение обязательства становится невозможным.

Из Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» не следует, что обязательства прекращаются невозможностью исполнения, напротив, согласно ст. 115 Закона Правительство проводит полную инвентаризацию кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти, в том числе кредиторской задолженности организаций, находящихся в ведении указанных органов власти, иных получателей средств федерального бюджета, возникшей по состоянию на 1 января 1999 года в результате недофинансирования санкционированных бюджетным законодательством Российской Федерации расходов за счет средств федерального бюджета в процессе его исполнения в 1997 - 1998 годах; определяет объем этой задолженности, механизмы погашения.

Ни названным Федеральным законом, ни Федеральным законом «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» не предусмотрено возложение, в данном случае, обязательства по оплате за поставленную продукцию на других лиц кроме государственного заказчика.

В силу ст. ст. 516, 531 ГК РФ исполнение государственного контракта по оплате товара производится государственным заказчиком, если иной порядок расчетов не предусмотрен государственным контрактом.

Поскольку судом неполно установлены обстоятельства дела относительно искового требования по государственному контракту, кассационная инстанция отменила решение и передала дело на новое рассмотрение¹⁰³.

¹⁰² Постановление ФАС МО от 21 февраля 2000 г. Дело N КГ-А40/453-00

4.2.3. Государственные гарантии (поручительства)

По некоторым категориям дел, связанным с погашением кредиторской задолженности госбюджета, возникали проблемы с правомерностью отнесения к бюджетной задолженности выданных органом власти поручительств за исполнение обязательств третьего лица перед кредиторами последнего. На основе данной проблемы возникал вопрос об источнике погашения обязательства при неисполнении его основным должником, а именно, включает ли термин «расходы на погашение иной кредиторской задолженности», содержащийся в законе о бюджете также и расходы по предоставленному поручительству¹⁰⁴.

В ходе правоприменительной деятельности судебно-арбитражных органов были рассмотрены и разрешены дела с участием различных категорий бюджетных учреждений, финансируемых из госбюджета. Были случаи, когда ответчики (бюджетные учреждения) мотивировали отказ от исполнения принятых обязательств тем, что региональные нормативные акты, издаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ, освобождают от погашения соответствующей кредиторской задолженности. Так, ФАС МО рассмотрел дело об обжаловании актов судов предыдущих инстанций, которыми был удовлетворен иск против московского бюджетного учреждения культуры, вытекающий из отношений аренды нежилого помещения. Суд, отказывая в удовлетворении жалобы, мотивировал это тем, что «правовые акты [распоряжения Мэра Москвы] действительно направлены на сокращение кредиторской задолженности учреждений и организаций, финансируемых из бюджета г. Москвы. В то же время правовой анализ распоряжений показывает, что списание задолженности по арендной плате, т.е. прекращение обязательств перед арендодателем [истцом], зависит от принятия в каждом конкретном случае и при определенных условиях соответствующих решений органами исполнительной власти г. Москвы, ответственными за реализацию распоряжений. Иное толкование судами актов, на которые ответчики ссылались как на основание своих возражений против предъявленного иска, противоречило бы их действительному смыслу».

«Из материалов дела следует, что необходимые решения о погашении задолженности «Гайдаровца» [ответчик – учреждение культуры] не принимались. Таким образом, суды законно и обоснованно взыскали с «Гайдаровца» задолженность по арендной плате, освободив вместе с тем от ответственности в виде неустойки в связи с бюджетной недофинансированностью и, следовательно, отсутствием вины в просрочке платежей»¹⁰⁵.

4.2.4. Основания, порядок и сроки погашения кредиторской задолженности бюджетов, а также определение надлежащего субъекта ответственности

Применительно к делам, связанным с погашением несанкционированной кредиторской задолженности бюджетов, необходимо отметить, что в практической

¹⁰³ По другому делу довод ответчика (Минобороны РФ) об отсутствии бюджетного финансирования отклонен судом, поскольку это обстоятельство не освобождает ответчика от обязательства по оплате за принятые работы. Суд мотивировал тем, что т.к. ответчик от получения продукции (работ) не отказался, их принятие влечет законное требование по оплате (Постановление ФАС МО от 21 февраля 2000 г. Дело N КГ-А40/394-00).

¹⁰⁴ См. например, Постановление ФАС МО от 2 декабря 1999 г. Дело N КГ-А40/3941-99

¹⁰⁵ Постановление ФАС МО от 27 октября 1999 г. Дело N КГ-А40/3545-99

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

деятельности окружных арбитражных судов возникали вопросы, связанные с основанием, порядком и сроком погашения такой задолженности, а также субъектом ответственности по соответствующим обязательствам. Проанализируем одно из таких дел, рассмотренных Федеральным Арбитражным Судом Северо-Западного Округа (ФАС СЗО)¹⁰⁶.

Судом было установлено, что ЗАО «РСУ Красногвардейского района» обратилось в арбитражный суд с иском о взыскании с казны г. Санкт-Петербурга в лице Комитета по содержанию жилищного фонда Администрации Санкт-Петербурга (далее - Комитет по содержанию жилфонда) недополученной части оплаты по договору на механизированную уборку (далее - Договор) в размере 115280 руб. 37 коп. В качестве ответчиков к участию в деле были также привлечены Санкт-Петербургское государственное учреждение «Жилищное агентство Красногвардейского административного района» (далее - Жилищное агентство) и Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга (далее - Комитет финансов).

Решением от 20.06.2002 исковые требования ЗАО «РСУ Красногвардейского района» были удовлетворены в полном объеме путем взыскания в пользу истца суммы долга с казны г. Санкт-Петербурга в лице Комитета по содержанию жилфонда.

В кассационной жалобе Комитет по содержанию жилфонда просил отменить обжалуемый судебный акт, полагая, что он был принят с нарушением норм материального и процессуального права, и мотивировал свою позицию следующим:

- иск заявлен к дополнительному ответчику, в то время как по правилам субсидиарной ответственности кредитор должен предъявить требование к основному должнику до предъявления требований к лицу, несущему ответственность дополнительно к ответственности основного должника;

- по смыслу статьи 120 ГК РФ недостаточность денежных средств не связывается с порядком финансирования учреждения, который определяется самим собственником. В то же время недостаточность денежных средств может быть подтверждена только финансовыми документами, а не актами нормативного характера.

Как следовало из материалов дела, в соответствии с договором, заключенным между истцом и Жилищным агентством [*бюджетным учреждением*], осуществлялись работы по механизированной уборке некоторых объектов. Согласно акту сверки расчетов долг составил 115280 руб. 37 коп. Отказ Жилищного агентства погасить задолженность в связи с тем, что оно является учреждением, полностью финансируемым из бюджета г. Санкт-Петербурга, и послужил основанием для обращения ЗАО «РСУ Красногвардейского района» в суд.

В обжалуемом судебном акте судом был сделан вывод о том, что требования истца должны быть удовлетворены за счет Комитета по содержанию жилфонда с учетом требований статей 120, 309, 310 ГК РФ.

Суд кассационной инстанции посчитал, что **жалоба подлежит удовлетворению** ввиду неправильного применения судом норм материального права. При рассмотрении дела суд не учел все обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения спора.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств. *Принятые бюджетными учреждениями*

¹⁰⁶ Постановление ФАС СЗО от 10 сентября 2002 года Дело N А56-15062/02

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств бюджета, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств бюджета на текущий год¹⁰⁷ (выделено авторами).

Таким образом, законодательство предусматривает погашение за счет средств бюджета только той части кредиторской задолженности бюджетных учреждений, которая санкционирована собственником. В оставшейся части задолженность должна быть погашена за счет доходов, полученных бюджетным учреждением в результате осуществления разрешенной собственником внебюджетной деятельности (выделено авторами).

По мнению кассационной инстанции, при заключении договора Жилищное агентство должно было исходить из необходимости исполнения предусмотренных обязательств, в том числе и за счет внебюджетных средств.

Ответчик не представил суду каких-либо доказательств невозможности исполнения принятых на себя обязательств за счет вышеназванных денежных средств.

Пунктом 2 статьи 298 ГК РФ предусмотрено, что в случае предоставления учреждению права осуществлять приносящую доходы деятельность полученные от такой деятельности доходы и приобретенное за счет них имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Следовательно, от занятий предпринимательской деятельностью Жилищное агентство могло приобрести имущество и распоряжаться им самостоятельно. В дальнейшем Жилищное агентство также осуществляло деятельность, позволявшую ему получать внебюджетные денежные средства, которые могли быть направлены на погашение задолженности перед истцом.

ФАС СЗО обратил внимание на то, что в соответствии с п. 2.9 Положения о порядке зачисления и расходования доходов, полученных бюджетными учреждениями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, утвержденной распоряжением Комитета финансов от 21.12.2001 N 95-р, денежные средства, поступившие от указанной деятельности бюджетных учреждений в бюджет Санкт-Петербурга, зачисляются в тех же суммах на лицевые счета соответствующих бюджетных учреждений и используются ими в следующем году на финансирование расходов данных учреждений.

Суд кассационной инстанции решил, что суд, принимая решение об удовлетворении иска за счет субсидиарного должника, не дал оценки доводам Комитета по содержанию жилфонда, касающимся необходимости установления наличия или отсутствия денежных средств у основного должника как в спорный период времени, так и на момент рассмотрения дела.

Кроме того, суд отметил, что гражданским законодательством не предусмотрено такого основания отказа в иске, как отсутствие денежных средств у должника в обязательстве.

Таким образом, при нарушении договорных обязательств основной должник на стадии рассмотрения дела не мог быть освобожден от ответственности.

ФАС СЗО указал, что при новом рассмотрении суду надлежит исследовать вопрос о наличии либо отсутствии оснований для возникновения субсидиарной ответственности собственника имущества учреждения.

¹⁰⁷ Из такого положения вытекает, что подобная несанкционированная задолженность подлежит погашению в следующем финансовом году, при условии выделения соответствующих бюджетных ассигнований либо в текущем году, но за счет внебюджетных источников самого получателя бюджетных средств.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Таким образом, кассационная инстанция обжалуемый судебный акт отменила, а дело - направила на новое рассмотрение.

По другому делу¹⁰⁸ ФАС СЗО рассмотрел кассационную жалобу Минобразования РФ на решение суда первой инстанции.

В ходе рассмотрения дела судом было установлено, что ОАО «Кольская ГМК» обратилось в Арбитражный суд Мурманской области с иском к государственному образовательному учреждению «Профессиональное училище N 15» (далее - Училище) и Министерству образования Российской Федерации о взыскании 185366 руб. 96 коп. задолженности по оплате услуг водоснабжения и водоотведения, а также за отпуск тепловой энергии в период с апреля по декабрь 1999 года.

Решением от 19.04.2001, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции от 29.06.2001, с Минобразования РФ было взыскано 185366 руб. 96 коп.

Постановлением кассационной инстанции Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа принятые по делу судебные акты были отменены и дело направлено на новое рассмотрение в первую инстанцию того же суда.

Решением от 18.12.2001 исковые требования были удовлетворены за счет Минобразования РФ. В иске к Училищу было отказано.

В кассационной жалобе Минобразование РФ просило отменить решение от 18.12.2001 по следующим основаниям:

- суд не учел то обстоятельство, что Училище не представило доказательств, подтверждающих принятие им мер к оплате услуг за счет внебюджетных средств;

- в отношении учреждений, правовое положение которых регулируется статьей 120 ГК РФ, субсидиарную ответственность несет собственник имущества, причем только в случае недостаточности денежных средств самого учреждения. Суд не принял во внимание то, что Минобразование РФ собственником имущества Училища не является.

Как следовало из материалов дела, ОАО «Кольская ГМК» в период с апреля по декабрь 1999 года оказывало Училищу услуги по отпуску питьевой воды, тепловой энергии, приему и очистке сточных вод. Задолженность Училища перед ОАО «Кольская ГМК» по оплате указанных услуг составила 185366 руб. 96 коп.

Обязательства должника по оплате оказанных ОАО «Кольская ГМК» услуг в полном объеме выполнены не были, в связи с чем кредитором был предъявлен иск.

Кассационная инстанция указала, что в обжалуемом решении судом был сделан вывод о том, что требования ОАО «Кольская ГМК», предъявленные к Училищу, должны быть удовлетворены за счет Минобразования РФ, являющегося в силу статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главным распорядителем бюджетных средств и выступающего в суде от имени казны Российской Федерации по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

В обоснование вышеназванной позиции суд указал, что согласно пункту 3 статьи 120 ГК РФ особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами.

Суд кассационной инстанции постановил, что **жалоба подлежит удовлетворению** ввиду неправильного применения судом норм материального права.

¹⁰⁸ Постановление ФАС СЗО от 4 июня 2002 года Дело N А42-2796/01-4.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В соответствии со статьей 119 Закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 1999 год» *заключение организациями и учреждениями, финансируемыми из федерального бюджета на основании смет доходов и расходов, договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, производится в пределах утвержденных им ассигнований из федерального бюджета. Рекомендовано субъектам Российской Федерации принять аналогичные решения в отношении заключения договоров организациями и учреждениями, финансируемыми за счет их бюджетов* (выделено авторами).

Таким образом, статьей 119 закона предусмотрено погашение за счет средств федерального бюджета только той части кредиторской задолженности бюджетных учреждений, которая санкционирована собственником. В оставшейся части задолженность должна быть погашена за счет доходов, полученных бюджетным учреждением в результате осуществления разрешенной собственником внебюджетной деятельности.

Согласно представленной справке о лимитах бюджетных обязательств в разрезе предметных статей на 1999 год выделение Училищу бюджетных средств на финансирование расходов по оплате рассматриваемых услуг не предусматривалось.

Следовательно, Училище, принимая услуги ОАО «Кольская ГМК», должно было исходить из необходимости исполнения предусмотренных им обязательств за счет внебюджетных средств (выделено авторами).

В материалах дела имелась справка о том, что в спорный период времени Училище имело денежные средства в размере 255497 руб., полученные им от осуществления внебюджетной деятельности. Они были израсходованы на обеспечение и развитие образовательного процесса.

По мнению кассационной инстанции, при таких обстоятельствах суду следовало учесть, что Училище располагало денежными средствами, позволяющими ему оплатить задолженность перед ОАО «Кольская ГМК». Более того, из материалов дела было видно, что Училище и в последующем периоде времени осуществляло деятельность, позволяющую ему получать иные денежные средства, помимо выделяемых из бюджета, которые могли быть направлены на погашение задолженности перед истцом. Так, в 2000 году от внебюджетной деятельности было получено 206868 руб.

Кроме того, суд заявил, что гражданское законодательство не предусматривает такого основания для отказа в иске, как отсутствие денежных средств у должника в обязательстве. В связи с этим решение было отменено.

Необходимо отметить, что подобные решения выносятся судами из-за наличия нормы п. 3 ст. 2 ГК РФ, согласно которой к «вертикальным» отношениям, основанным на «власти-подчинении» одного субъекта другому, гражданское законодательство не применяется, если иное прямо не указано. Хотя суды прямо на эту норму не ссылаются, мотивировка их позиции с помощью норм бюджетного законодательства прямо говорит об этом.

Из такого положения вытекает, что возможность реализации нормы п.2 ст. 120 ГК РФ, согласно которой в случае недостаточности денежных средств учреждения субсидиарную ответственность несет собственник его имущества, полностью зависит от условия выделения в соответствии с законом о бюджете на соответствующий год лимита бюджетных обязательств в пределах, установленных сметой доходов и расходов учреждения в соответствии с бюджетной росписью. Такое неравенство частной и государственной форм собственности, видимо, можно объяснить нормой п.3

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

ст.120 ГК, согласно которой особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами¹⁰⁹.

Более того, необходимо иметь в виду, что некоторые положения Бюджетного кодекса РФ прямо противоречат концепции свободы договора и равенства субъектов в частно-правовых отношениях. Например, согласно п.4 ст. 161 БК РФ при уменьшении уполномоченными органами государственной власти в установленном порядке средств соответствующего бюджета, выделенных целевым назначением для финансирования договоров, заключаемых бюджетным учреждением, бюджетное учреждение и другая сторона подобного договора *должны согласовать новые сроки, а если необходимо, и другие условия договора* (выделено авторами). Сторона договора вправе потребовать от бюджетного учреждения только возмещения реального ущерба, причиненного изменением условий договора. Представляется, что подобные нормы БК РФ трудно совместить с ч.2 ст.8 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В Постановлении ФАС СЗО от 5 марта 2002 г.¹¹⁰ приводится дело об обжаловании решения суда, согласно которому было предписано часть долга взыскать с основного должника (бюджетного учреждения), а оставшуюся – за счет органа государственной власти, который нес субсидиарную ответственность по обязательствам основного должника.

В ходе судебного разбирательства кассационная инстанция установила, что МУП «Водоканал» обратилось в арбитражный суд с иском к государственному медицинскому учреждению «Архангельское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» (далее - бюро), Архангельской области в лице Департамента финансов администрации Архангельской области (далее - департамент финансов) о взыскании 205294 руб. 29 коп. задолженности за отпуск питьевой воды и прием сточных вод.

Решением от 20.08.2001 исковые требования в сумме 102647 руб. 14 коп. были удовлетворены за счет бюро, а 102647 руб. 14 коп. взысканы с департамента финансов.

В кассационной жалобе департамент финансов просил отменить решение суда в части взыскания с него суммы задолженности и направить дело в этой части на новое рассмотрение, ссылаясь на неполное выяснение обстоятельств дела, а также на нарушение норм материального права. Податель жалобы считал, что в соответствии с пунктом 2 статьи 120 ГК РФ (далее - Кодекс) бюро отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества. Кроме того, департамент финансов не согласился с выводом суда о необходимости привлечения к субсидиарной ответственности собственника имущества должника, поскольку это противоречило статьям 223, 238, 239 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Как следовало из материалов дела, между МУП «Водоканал» и бюро был заключен договор на отпуск последнему питьевой воды и прием сточных вод.

¹⁰⁹ Хотя и данная норма не совсем оправдывает изложенную позицию, поскольку в ней говорится об отдельных *видах* государственных и иных учреждений, т.е. речь идет о видовых понятиях в рамках родовой категории, в которую включаются государственные, муниципальные и частные учреждения. Другими словами, ГК РФ разрешает по иному регулировать правовое положение только отдельных *видов* государственных учреждений, а не вообще государственных учреждений как таковых. По-видимому, и в данном случае, можно обосновать примат БК РФ со ссылкой на п. 3 ст.2 ГК РФ.

¹¹⁰ Дело N A05-2575/01-139/16

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Обязательство по оплате предоставленных услуг не было выполнено, в связи с чем за соответствующий период у бюро возникла задолженность в размере 205294 руб. 29 коп.

По мнению кассационной инстанции в обжалуемом решении судом был сделан вывод о том, что требования МУП «Водоканал», предъявленные бюро, должны быть удовлетворены за счет ответчика с учетом требований статей 309, 310 Кодекса.

ФАС постановил, что **жалоба подлежит удовлетворению** ввиду неправильного применения судом норм материального права.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств в структуре функциональной (ведомственной) классификации расходов федерального бюджета) и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств федерального бюджета на текущий год (выделено авторами).

Таким образом, законодательство предусматривает погашение за счет средств федерального бюджета только той части кредиторской задолженности бюджетных учреждений, которая санкционирована собственником. В оставшейся части задолженность должна быть погашена за счет доходов, полученных бюджетным учреждением в результате осуществления разрешенной собственником внебюджетной деятельности.

По мнению кассационной инстанции, при заключении договора бюро должно было исходить из необходимости исполнения предусмотренных обязательств за счет внебюджетных средств.

Ответчик не представил суду каких-либо доказательств невозможности исполнения принятых на себя обязательств за счет вышеназванных денежных средств.

Из материалов дела было видно, что уставом бюро предусмотрено право осуществления предпринимательской деятельности. Следовательно, от занятия предпринимательской деятельностью бюро могло иметь имущество, приобретенное на доходы от внебюджетной деятельности, и распоряжаться им самостоятельно. В последующем периоде времени бюро также осуществляло деятельность, позволяющую ему получать иные денежные средства, помимо выделяемых из бюджета, которые могли быть направлены на погашение задолженности перед истцом.

Правилами взыскания на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.2001 N 143, установлен порядок взыскания с должников средств по денежным обязательствам на основании исполнительных листов судебных органов. Поэтому в случае недостаточности у должника денежных средств и *имущества*¹¹¹, приобретенных

¹¹¹ Как было отмечено выше, распространение норм о субсидиарной ответственности государства по долгам бюджетного учреждения в случае отсутствия у последнего денежных средств на *иное имущество* противоречит ГК, поскольку в ст. 120 ГК речь идет только денежных средствах. Напомним, что ВАС РФ прямо не исключает в подобных случаях возможность обращения взыскания на имущество учреждения, приобретенное за счет внебюджетных средств (*см. выше*).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

от коммерческой деятельности, требование может быть адресовано к субсидиарному должнику.

По рассматриваемой категории дел были случаи, когда истец, чей иск против бюджетного учреждения и собственника его имущества удовлетворялся за счет последнего, и в процессе кассационного обжалования такого решения истец возражал против пересмотра такого решения. Например¹¹², по одному из таких споров ГУП «Вытегорская электротеплосеть» (далее - предприятие) обратилось в Арбитражный суд Вологодской области с иском к государственному образовательному учреждению «Вытегорский лесотехнический техникум» (далее - техникум) и Минобразованию РФ о взыскании 385939 руб. 36 коп. задолженности по оплате тепловой энергии за период с декабря 1998 года по июнь 2001 года.

Решением от 09.08.2001 исковые требования были удовлетворены за счет Минобразования РФ. В иске к техникуму было отказано.

В кассационной жалобе ее податель просил отменить решение от 09.08.2001, поскольку судом не было учтено то обстоятельство, что техникум, являющийся основным должником, на стадии рассмотрения дела не может быть освобожден от ответственности за нарушение договорных обязательств.

Предприятие направило отзыв, в котором указало, что задолженность по рассматриваемому делу погашена и оснований для рассмотрения дела в кассационной инстанции не имеется (выделено авторами.).

Кассационная инстанция решила, что данное заявление не может быть принято во внимание, поскольку отказа от жалобы Минобразование РФ не направляло, а кроме того, сам факт погашения задолженности не подтвержден документально.

Обязательство по оплате предоставленных услуг не было выполнено, в связи с чем за период с 01.12.98 по 01.06.2001 у техникума возникла задолженность в размере 385939 руб. 36 коп.

В обжалуемом судебном акте судом был сделан вывод о том, что требования МП «Тепловые сети», предъявленные техникуму, должны быть удовлетворены за счет Минобразования РФ, являющегося в силу статьи 158 БК РФ главным распорядителем бюджетных средств между образовательными учреждениями.

В обоснование вышеназванной позиции суд указал, что согласно пункту 3 статьи 120 ГК РФ особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами.

Далее суд сослался на Федеральный закон «Об образовании», пунктом 9 статьи 39 которого предусмотрено, что образовательное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами и принадлежащей ему *собственностью*¹¹³. При недостаточности у образовательного учреждения указанных средств ответственность по его обязательствам несет учредитель в порядке, определенном законом. В данном случае этим лицом являлось Минобразование РФ.

Суд кассационной инстанции постановил, что **жалоба подлежит удовлетворению** ввиду неправильного применения судом норм материального права.

¹¹² Постановление ФАС СЗО от 4 декабря 2001 года Дело N А13-3543/01-13

¹¹³ Данную норму следует считать соответствующей ГК РФ, поскольку согласно п.3 ст. 120 ГК особенности правового статуса отдельных видов учреждений определяются отдельными законами и правовыми актами.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств в структуре функциональной (ведомственной классификации расходов федерального бюджета) и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств федерального бюджета на текущий год.

Таким образом, законодательством предусматривается погашение за счет средств федерального бюджета только той части кредиторской задолженности бюджетных учреждений, которая санкционирована собственником. В оставшейся части задолженность должна быть погашена за счет доходов, полученных бюджетным учреждением в результате осуществления разрешенной собственником внебюджетной деятельности.

По мнению кассационной инстанции, суду следовало иметь в виду, что при заключении договора техникум должен был исходить из необходимости исполнения предусмотренных им обязательств за счет внебюджетных средств.

В спорный период времени техникум имел денежные средства, полученные от осуществления предпринимательской деятельности, которые были истрачены ответчиком на образовательный процесс.

Пунктом 2 статьи 298 ГК РФ предусмотрено, что в случае предоставления учреждению права осуществления приносящей доходы деятельности доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих средств имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Уставом техникума было предусмотрено такое право.

При указанных обстоятельствах суду следовало учесть, что техникум располагал денежными средствами, позволяющими ему оплатить задолженность. Также суд отметил, что техникум и в последующем периоде времени осуществлял деятельность, позволяющую ему получать иные денежные средства, помимо выделяемых из бюджета, которые могли быть направлены на погашение задолженности перед истцом.

Таким образом, указанное решение было отменено.

По другому аналогичному делу возник также вопрос о субъекте субсидиарной ответственности по долгам основного должника – бюджетного учреждения¹¹⁴.

МУП «Тепловые сети» обратилось в Арбитражный суд Архангельской области с иском к государственному образовательному учреждению «Профессиональное училище N 5» (далее - училище) и Министерству образования Российской Федерации о взыскании 678708 руб. 36 коп. задолженности по оплате тепловой энергии за период с мая 1997 года по декабрь 2000 года.

Решением от 14.06.2001 исковые требования были удовлетворены за счет Минобразования РФ. В иске к училищу было отказано.

В кассационной жалобе ее податель просил отменить решение от 14.06.2001 по следующим основаниям:

¹¹⁴ Постановление ФАС СЗО от 16 сентября 2001 года Дело N А52/1031/2001/1. См. аналогичное дело Постановление ФАС СЗО от 3 апреля 2001 года Дело N А05-7286/00-339/16

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

- училище является учреждением начального профессионального, а не высшего или послевузовского образования, в связи с чем Минобразование РФ не может нести ответственность, предусмотренную статьей 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, по долгам училища, поскольку не является собственником его имущества (выделено авторами);

- суд не учел то обстоятельство, что училище, являющееся основным должником, на стадии рассмотрения дела не может быть освобождено от ответственности за нарушение договорных обязательств.

Как следовало из материалов дела, между МУП «Тепловые сети» и лицеем был заключен договор на предоставление тепловой энергии.

Обязательство по оплате предоставленных услуг не было выполнено, в связи с чем за период за соответствующий период у училища возникла задолженность в размере 678708 руб. 36 коп.

В обжалуемом судебном акте судом был сделан вывод о том, что требования МУП «Тепловые сети», предъявленные училищу, должны быть удовлетворены за счет Минобразования РФ, являющегося в силу статьи 158 БК РФ главным распорядителем бюджетных средств между образовательными учреждениями.

Суд кассационной инстанции решил, что **жалоба подлежит удовлетворению** ввиду неправильного применения судом норм материального права.

Законодательство предусматривает погашение за счет средств федерального бюджета только той части кредиторской задолженности бюджетных учреждений, которая санкционирована собственником. В оставшейся части задолженность должна быть погашена за счет доходов, полученных бюджетным учреждением в результате осуществления разрешенной собственником внебюджетной деятельности.

ФАС СЗО отметил, что суду следовало иметь в виду, что при заключении договора училище должно было исходить из необходимости исполнения предусмотренных им обязательств за счет внебюджетных средств.

Судом было установлено, что в спорный период времени училище имело денежные средства, полученные от осуществления предпринимательской деятельности, которые были истрачены ответчиком на образовательный процесс.

При указанных обстоятельствах, по мнению кассационной инстанции, суду следовало учесть, что училище располагало денежными средствами, позволяющими ему оплатить задолженность. Кроме того, от занятия предпринимательской деятельностью училище могло иметь имущество, приобретенное на доходы от внебюджетной деятельности, и распоряжаться им самостоятельно. Училище и в последующем периоде времени осуществляло деятельность, позволяющую ему получать иные денежные средства, помимо выделяемых из бюджета, которые могли быть направлены на погашение задолженности перед истцом.

В связи с изложенным обжалуемый судебный акт был отменен.

Приведенные выше судебные акты показывают, что, как правило, по причине отсутствия денежных средств бюджетных учреждений на погашение своих долгов, вытекающих из-за неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязательств по оплате товаров, работ или услуг, к субсидиарной ответственности привлекаются собственники их имущества (главные распорядители бюджетных средств), т.е. соответствующие министерства и ведомства по принадлежности.

Между тем, принципиальное значение имеет порядок привлечения к субсидиарной ответственности соответствующего органа власти и правильное

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

определение решения на вопрос о значении факта отсутствия денежных средств у основного должника с точки зрения удовлетворения иска.

Согласно ст. 399 ГК РФ до предъявления требований к лицу, которое в соответствии с законом, иными правовыми актами или условиями обязательства несет ответственность дополнительно к ответственности другого лица, являющегося основным должником (субсидиарную ответственность), кредитор должен предъявить требование к основному должнику. Если основной должник отказывается удовлетворить требование кредитора или кредитор не получает от него в разумный срок ответ на предъявленное требование, это требование может быть предъявлено лицу, несущему субсидиарную ответственность.

В практике ФАС по Западно-Сибирскому Округу по делам, связанным с погашением кредиторской задолженности бюджетов возникали вопросы о субъекте субсидиарной ответственности: учредителя бюджетного учреждения, собственника имущества такого учреждения и конкретного органа власти, выступающего от имени собственника. Так, было вынесено соответствующее постановление по одному из таких дел¹¹⁵.

МУП «Водоканал» обратилось в Арбитражный суд Омской области к государственному стационарному учреждению «Неженский дом - интернат милосердия» (далее - Неженский дом - интернат), Управлению социальной защиты населения Администрации Омской области и Комитету финансов и контроля Администрации Омской области о взыскании 253777 руб. 49 коп. задолженности за потребленную питьевую воду и прием сточных вод и 330446 руб. 66 коп. пеней за просрочку платежа.

Причем Управление социальной защиты населения и Комитет финансов и контроля истец просил привлечь к субсидиарной ответственности при недостаточности средств у Неженского дома - интерната.

Определением суда к участию в деле в качестве второго ответчика был привлечен субъект Российской Федерации - Омская область в лице исполнительного органа Администрации Омской области.

Решением от 15.12.2000 суд взыскал с субъекта Российской Федерации - Омской области в лице Комитета финансов и контроля Администрации Омской области - в пользу МУП «Водоканал» 253777 руб. задолженности по оплате водоснабжения за счет казны. В остальной части иска было отказано, в том числе к Неженскому дому - интернату и Управлению социальной защиты населения.

Постановлением суда от 30.03.2001 решение было оставлено без изменения.

Судебные акты со ссылкой на статьи 120, 399 ГК РФ были мотивированы тем, что поскольку задолженность в заявленной сумме сложилась в результате недофинансирования Неженского дома - интерната на оплату услуг МУП «Водоканал» и собственных средств для погашения долга у ответчика не имеется, то субсидиарную ответственность должен нести субъект Российской Федерации - Омская область в лице Комитета финансов и контроля Администрации Омской области. Что касается Управления социальной защиты населения, являющегося учредителем Неженского дома - интерната, то суд не счел возможным возложить на него ответственность ввиду того, что *оно не является собственником имущества ответчика* и у него также отсутствуют денежные средства. Во взыскании пеней арбитражный суд отказал на

¹¹⁵ Постановление ФАС ЗСО от 14 июня 2001 года Дело N Ф04/1795-525/А46-2001

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

основании статьи 401 ГК РФ в связи с отсутствием вины в ненадлежащем исполнении обязательства Неженского дома - интерната.

Оспаривая законность состоявшихся судебных актов, Комитет финансов и контроля в кассационной жалобе просил отменить решение и постановление суда, так как, по его мнению, при их принятии были нарушены нормы материального права. Заявитель полагал, что не являясь собственником имущества Неженского дома - интерната, он в силу статей 120, 125 ГК РФ не должен отвечать по его долгам. Кроме того, пунктом 1 статьи 158 Бюджетного кодекса определено, что главным распорядителем средств бюджета субъекта Российской Федерации является орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Учитывая, что постановлением Губернатора Омской области от 10.11.2000 N 359-п Управление социальной защиты населения Омской области включено в перечень главных распорядителей средств областного бюджета, то ответственность по долгам Неженского дома - интерната должно нести Управление.

Кассационная инстанция не нашла оснований для отмены или изменения судебных актов.

Выясняя причины неплатежа за услуги МУП «Водоканал», арбитражный суд установил, что финансирование расходов Неженского дома - интерната в 1998 - 1999 годах производилось в основном взаимозачетами и не в полном объеме. Уже то обстоятельство, что бюджет Омской области по финансированию учреждений социальной защиты исполнен в 1998 году на 73,1%, в 1999 году на 62,9%, а в 2000 году на 1 июля кредиторская задолженность составила 239,7 руб., свидетельствует о недостаточном финансировании ответчика. Факт недостаточного финансирования Неженского дома - интерната ни Администрацией Омской области, ни Комитетом по финансам и контролю не оспаривался.

Согласно уставу Неженский дом - интернат является некоммерческой организацией, финансируется за счет средств, предусмотренных областным бюджетом. Имущество Неженского дома - интерната является государственной собственностью Омской области и находится у него в оперативном управлении.

Таким образом, собственником имущества Неженского дома - интерната является Омская область.

В соответствии со статьями 120, 399 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, при недостаточности которых субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник соответствующего имущества.

В силу пункта 10 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации от имени казны Российской Федерации по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности, выступает главный распорядитель средств федерального бюджета.

Поскольку Бюджетный кодекс не содержит аналогичной нормы в отношении главного распорядителя средств бюджета субъекта Российской Федерации, то в связи с пробелом в законодательстве в соответствии с частью 4 статьи 11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации применяется аналогия права¹¹⁶.

¹¹⁶ Представляется, что такая мотивировка правомерности применения норм БК по аналогии не совсем обоснована, поскольку даже в налоговом праве, являющемся частью бюджетного права, не допускается применение норм по аналогии.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Главным распорядителем средств бюджета субъектов Российской Федерации является государственный орган власти, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям бюджета (пункт 1 статьи 158 Бюджетного кодекса).

Постановлением Главы Администрации Омской области от 10.11.2000 N 359-п был утвержден перечень главных распорядителей средств областного бюджета, в число которых были включены Комитет финансов и контроля (пункт 21) и Управление социальной защиты населения (пункт 31).

По мнению кассационной инстанции, арбитражный суд правомерно не привлек к субсидиарной ответственности Управление социальной защиты, так как оно в соответствии с пунктами 1.9, 2.2.10.1 Положения об Управлении социальной защиты населения, утвержденного постановлением Главы Администрации Омской области от 01.08.2000 N 278-п, финансируется за счет средств областного бюджета и соответственно организует планово - финансовую работу в системе социальной защиты населения в пределах выделенных средств.

Материалы дела не содержали доказательств того, что Управление социальной защиты населения Администрации Омской области было профинансировано в течение 1997 - 2000 годов по статье бюджета 110740 «Водоснабжение» в полном объеме.

Между тем, поскольку статьей 53 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено, что каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать те обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений, то Комитет финансов и контроля должен был доказать, что Управление социальной защиты населения было профинансировано по указанной статье бюджета в полном объеме.

Напротив, из справки Комитета финансов и контроля было видно, что в 2000 году учреждения социальной защиты вообще не финансировались по статье бюджета 110740 «Водоснабжение».

Принимая во внимание, что собственником имущества Неженского дома - интерната является Омская область, что обязанность по исполнению бюджета и контролю над его целевым использованием возложена на Комитет финансов и контроля (пункт 2.1 Положения о Комитете финансов и контроля, утвержденного постановлением Главы Администрации Омской области от 07.07.98 N 261-п) и он же является главным распорядителем средств бюджета Омской области, то арбитражный суд, по мнению кассационной инстанции, правильно привлек к субсидиарной ответственности Омскую область в лице Комитета финансов и контроля Администрации Омской области, указав при этом, что взыскание производится за счет казны.

Также суд кассационной инстанции постановил, что обоснованно суд на основании статьи 401 ГК РФ отказал в иске о взыскании пеней.

На практике возникали ситуации, когда суд не мог определить надлежащего ответчика по делу о погашении кредиторской задолженности госбюджета, возникшей в результате действий государственного органа. Так, по делу рассмотренному ФАС Поволжского Округа (ФАС ПО)¹¹⁷ ОАО «Пензагазификация» в лице филиала «Сердобскмежрайгаз» - истец по делу - обратилось в Арбитражный суд Пензенской области с иском к Министерству финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Пензенской области - первый ответчик по делу - о

¹¹⁷ Постановление ФАС ПО от 28 августа 2002 года Дело N А 49-1542/02-81/12. См. аналогичное дело Постановление ФАС ПО от 27 августа 2002 года Дело N А 49-1543/02-74/14

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

взыскании 82125 руб. 09 коп. затрат по предоставлению льгот сотрудникам Сердобского РОВД и проживающим с ними членам их семей в виде 50-процентной скидки по оплате природного газа.

Исковые требования были мотивированы тем, что в соответствии со ст. 30 Федерального закона «О милиции» и ст. 309 ГК РФ указанная скидка компенсируется из средств бюджетов, за счет которых финансируются подразделения милиции. В соответствии со списками сотрудников РОВД возмещение подлежало из федерального бюджета.

Определением суда в качестве третьего лица было привлечено Управление внутренних дел по Пензенской области МВД РФ. В качестве второго ответчика было привлечено Министерство внутренних дел Российской Федерации...

Решением от 22 мая 2002 г. иск был удовлетворен. Со второго ответчика в пользу истца за счет средств федерального бюджета были взысканы расходы на предоставление льгот в сумме 81174 руб. 57 коп.

При этом суд исходил из того, что сотрудники, указанные в расчете суммы иска, финансируются из федерального бюджета. Средства на финансирование МВД РФ за спорный период выделялись. Главным распорядителем кредитов является второй ответчик. Ответчики доказательств перечисления средств истцу не представили. Понесенные истцом расходы являются для него убытками и в соответствии со ст. 15 ГК РФ подлежат взысканию.

В апелляционной инстанции дело не пересматривалось. Не согласившись с принятым судебным актом, второй ответчик обратился в Федеральный арбитражный суд Поволжского округа с кассационной жалобой, в которой просил решение от 22 мая 2002 г. отменить, в иске отказать либо направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Заявитель жалобы считал, что он не является обязанной стороной в правоотношениях с истцом в силу ст. 308 ГК РФ. Порядок предоставления компенсации, ее размеры и конкретные источники, из которых должны компенсироваться расходы, в Законе «О милиции» не указаны. МВД РФ как Главный распорядитель кредитов не может быть ответственным по обязательствам Российской Федерации, не может определять направлений использования средств федерального бюджета, поскольку задачи по расчетам с организациями, предоставляющими скидки сотрудникам милиции при оказании коммунальных услуг, на второго ответчика не возложены. Бюджетным кодексом РФ вышеуказанные функции второй ответчик осуществлять не мог. Второй ответчик является ненадлежащим ответчиком. В 1999 и 2000 годах в структуру ведомственной классификации расходов федерального бюджета не были включены расходы второму ответчику на оплату отдельных льгот, предусмотренных законодательством. Такой вид расходов появился лишь в ведомственной классификации на 2001 год. Причиной его внесения являлось то, что Правительством РФ был представлен в Государственную думу проект Федерального закона «О замене некоторых льгот, предоставляемых отдельным категориям граждан РФ, денежными компенсациями». При выделении средств для оплаты льгот они могли бы быть израсходованы исключительно путем выдачи их сотрудникам. Денежные средства, запланированные в федеральном бюджете на указанные цели, были направлены в бюджеты субъектов РФ для урегулирования кредиторской задолженности. Следовательно, ответчиком по данному делу могла бы выступать Администрация Пензенской области, но не второй ответчик.

В отзыве на кассационную жалобу первый ответчик полагал, что ежегодно второму ответчику как главному распорядителю выделяются средства из федерального

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

бюджета. Второй ответчик ежегодно должен составлять внутриведомственную бюджетную роспись, самостоятельно распределяет направление расходов в соответствии с бюджетной классификацией, поэтому он является надлежащим ответчиком.

Суд кассационной инстанции решил **отменить судебный акт с направлением дела на новое рассмотрение** в силу следующего.

Как было видно из материалов дела, исковые требования были заявлены на основании ст. 30 Закона РФ «О милиции» №, ст. 309 Гражданского кодекса РФ.

Согласно ст. 309 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями Закона, иных правовых актов.

В материалах дела *отсутствовали доказательства возникновения между лицами по данному делу гражданско-правовых обязательств* (выделено авторами), поэтому, по мнению суда, при таком правовом обосновании и без соответствующих материалов удовлетворение иска не могло быть законным.

Удовлетворяя исковые требования, в соответствии с абз. 4 ч. 2 ст. 127 АПК РФ, суд руководствовался положениями ст. 15 ГК РФ, однако согласно п/п. 7 ч. 2 ст. 102 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации к предмету иска отнесены требования истца со ссылкой на Законы и иные нормативные правовые акты.

Из материалов дела не усматривается, что истец, в соответствии со ст. 37 АПК РФ, изменил правовую составляющую предмета иска.

При новом рассмотрении спора суду следует предложить истцу уточнить предмет требований, его правовое обоснование.

В соответствии со ст. 30 Закона от 18.04.91 N 1026-1 «О милиции» компенсация расходов, понесенных от предоставления указанной скидки, должна производиться из средств бюджета, за счет которых финансируются подразделения органов внутренних дел.

Из материалов дела вытекало, что финансирование сотрудников милиции Сердобского РОВД осуществляется за счет федерального бюджета, при этом сумма подлежащая компенсации сторонами не оспаривалась.

При новом рассмотрении спора, при условии уточнения истцом правовой составляющей предмета иска, суду было предложено принять во внимание, что в соответствии со ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Поэтому при новом рассмотрении спора суду надлежало учесть вину каждого из привлеченных к делу ответчиков в причинении убытков истцу. Подлежит выяснению, каким ответчиком не выделялись денежные средства на компенсацию предоставленных льгот сотрудникам милиции, а при необходимости предложить истцу уточнить круг ответчиков по данному делу. Наличие или отсутствие вины каждого ответчика должно подтверждаться относимыми, допустимыми и достоверными доказательствами, в том числе и фактически перечислением денежных средств федеральным бюджетом за спорный период.

На основании изложенного ФАС ПО постановил решение от 22 мая 2002 г. отменить и передать на новое рассмотрение в тот же суд.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Практике известны случаи, когда бюджетные учреждения погашали кредиторскую задолженность добровольно, не прибегая к субсидиарной ответственности собственника имущества соответствующего учреждения. Так, по делу, рассмотренному ФАС ПО¹¹⁸ Государственное образовательное учреждение Самарский машиностроительный техникум обратился с кассационной жалобой на решение от 01.02.2001 г. и Постановление апелляционной инстанции от 26.09.2001 г. Арбитражного суда Самарской области.

Судом был удовлетворен иск ОАО «Самараэнерго» о взыскании с техникума 23 391,18 руб. за пользование теплоэнергией в июне и в сентябре 1999 года по договору N 4199 от 03.11.98 г. на пользование тепловой энергией в горячей воде.

В отношении Министерства образования Российской Федерации в иске было отказано.

Обжалуя судебные акты, техникум просил их отменить и взыскать долг с Министерства образования Российской Федерации.

Отмечалось, что достаточных средств для оплаты долга от Минобразования Российской Федерации не поступало и ответственность должно нести Минобразование Российской Федерации.

Отзывом на кассационную жалобу истец ОАО «Самараэнерго» сообщило, что решение суда ответчиком исполнено добровольно.

Проверив законность обжалуемых судебных актов, судебная коллегия ФАС ПО **не нашла оснований для их отмены.**

Министерство образования отзывом на кассационную жалобу сообщило, что бюджетное финансирование Самарского машиностроительного техникума в 1998 и в 1999 годах было произведено в полном объеме.

Погашение расходов за счет средств федерального бюджета предусматривается только в той части кредиторской задолженности бюджетного учреждения, которая санкционирована Министерством образования Российской Федерации. В остальной части задолженность должна быть погашена за счет собственных средств.

Учитывая, что ответчиком долг погашен в добровольном порядке, кассационная жалоба не была удовлетворена.

Судебно-арбитражные органы при рассмотрении и разрешении дел, связанных с погашением кредиторской задолженности бюджетов выносили судебные акты, согласно которым в случае недостаточности целевых средств органов власти, в ведомственном подчинении которых находятся ответчики - бюджетные учреждения, к субсидиарной ответственности привлекается Минфин РФ или иной финансовый орган соответствующего уровня бюджетной системы РФ. Так,¹¹⁹ ФАС ПО рассмотрел жалобу на решение об удовлетворении иска о взыскании долга по обязательствам бюджетного учреждения.

Согласно данному делу исковые требования были мотивированы отсутствием у Учреждения ЯР-154/3 (ответчика) денежных средств для исполнения исполнительного листа, выданного на основании решения Арбитражного суда Волгоградской области.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 18.04.2001 г. долг был взыскан со специальных внебюджетных счетов: Управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации по Волгоградской области в размере 76

¹¹⁸ Постановление ФАС ПО от 13 декабря 2001 года Дело N А 55-16916/00-33

¹¹⁹ Постановление ФАС ПО от 10 июля 2001 года Дело N А 12-3555/01-4

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

руб. 35 коп., Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации в размере 1 902 960 руб. 19 коп.

Как было установлено, удовлетворяя заявленные требования, суд исходил из п. 2 ст. 120 ГК РФ, а также п. 5 ст. 11 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», поскольку по обязательствам учреждений ответственность несут соответствующие территориальные, а также центральный орган управления уголовно - исполнительной системы в пределах денежных средств, находящихся на счетах специальных внебюджетных фондов.

Обжалуя решение суда в кассационном порядке, ГУИН Министерства юстиции Российской Федерации указывал на отсутствие его вины в связи с недостаточностью денежных средств, поскольку Министерство финансов Российской Федерации, в нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 11.10.99 г. N 1617-р, ст. 115 ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 г.» и ст. 131 ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 г.», не выполнило свою обязанность по погашению кредиторской задолженности получателей бюджетных средств, и надлежащим ответчиком по делу считать Министерство финансов Российской Федерации.

Судебная коллегия постановила **решение подлежащим отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение** как принятое по неполно исследованным обстоятельствам в силу следующего.

Как было видно из материалов дела, решением Арбитражного суда Волгоградской области от 06.10.98 г. с Учреждения ЯР-154/3 в пользу МУПП «Волгоградводоканал» (истца) было присуждено 1 903 036 руб. 54 коп. задолженности за услуги водоснабжения и прием сточных вод согласно соответствующим договорам.

30 декабря 1999 г. исполнительный лист, выданный по решению суда от 06.10.98 г., был возвращен судебным приставом - исполнителем без исполнения в связи с отсутствием у должника денежных средств.

Указанное обстоятельство послужило основанием для предъявления иска о взыскании 1 903 036 руб. 54 коп. долга в субсидиарном порядке в соответствии со ст. 120 ГК РФ.

Согласно ст. 9 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» финансирование уголовно - исполнительной системы осуществляется целевым назначением с указанием отдельной строкой в республиканском бюджете Российской Федерации на основе нормативов, утвержденных Правительством Российской Федерации.

В соответствии с ч. 5 ст. 11 указанного Федерального закона при недостаточности у учреждений, исполняющих наказания, денежных средств, ответственность по их обязательствам несут соответствующие территориальные, а также центральный органы управления уголовно - исполнительной системы в пределах денежных средств, находящихся на счетах специальных внебюджетных фондов.

Между тем, удовлетворяя требования истца о взыскании 1 902 960 руб. 19 коп. задолженности Учреждения ЯР-154/3 с ГУИН Министерства юстиции Российской Федерации, исходя из наличия у центрального органа на специальном внебюджетной счете 994 руб. 84 коп.; 76 руб. 35 коп. задолженности с Управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации по Волгоградской области, исходя из наличия у территориального органа на специальном внебюджетном счете 76 руб. 35 коп., по мнению кассационной инстанции, суд первой инстанции не учел, что органы управления уголовно-исполнительной системы несут субсидиарную ответственность по долгам учреждений, входящих в его систему, только в пределах

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

денежных средств, финансируемых из федерального бюджета целевым назначением и находящихся на упомянутых счетах.

Данное обстоятельство судом не было проверено, не было выяснено также, сколько предназначалось и сколько было выделено средств на погашение задолженности за поставленную воду и оказанные услуги по приему сточных вод.

Кроме того, суд не принял во внимание, что *при отсутствии у ГУИН Министерства юстиции Российской Федерации и у УИН Министерства юстиции по Волгоградской области целевых денежных средств на погашение задолженности по водоснабжению субсидиарная ответственность по долгам учреждения может быть возложена на Министерство финансов Российской Федерации* (выделено авторами).

Поэтому при новом рассмотрении дела суду было предложено исследовать вопрос объема финансирования и фактического выделения средств на погашение задолженности по водоснабжению и, на основании полученных доказательств, разрешить спор.

По другому делу Судебная коллегия Федерального арбитражного суда Поволжского округа по рассмотрению споров, вытекающих из гражданских и иных правоотношений, рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу Финансового управления Администрации Астраханской области, г. Астрахань.

Финансовое управление Администрации Астраханской области обратилось с кассационной жалобой на решение от 20.09.2000 г. и Постановление апелляционной инстанции от 13.11.2000 г. Арбитражного суда Астраханской области, которые просил отменить и отказать полностью в иске ОАО «Астрахангипроводхоз» о взыскании с Финансового управления процентов за пользование чужими денежными средствами.

Суд установил, что пользования чужими денежными средствами не имело место, так как Финансовое управление не получало из бюджета необходимые денежные средства для погашения основного долга.

Проверив законность обжалуемых судебных актов, судебная коллегия Федерального арбитражного суда Поволжского округа решила их **подлежащими отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение.**

Удовлетворяя иск в отношении взыскателя процентов, по мнению кассационной инстанции, суд не установил наличия в действиях ответчика элемента противоправного поведения, что является обязательным условием ответственности по ст. 395 ГК РФ, поскольку пользования чужими денежными средствами не было установлено.

Суд отметил, что предусмотренные ст. 395 ГК РФ проценты подлежат взысканию лишь при наличии полного состава правонарушения, закрепленного в этой статье. Во-первых, необходимо неправомерное неисполнение денежного обязательства. Во-вторых, требуется, чтобы должник пользовался чужими денежными средствами вследствие их неправомерного удержания.

В рассматриваемой ситуации ответчик был привлечен к судебной ответственности за неисполнение договорных обязательств УКС Администрации Астраханской области перед истцом, который являлся подрядчиком по изготовлению научно - технической документации по программе «Каспий».

Взысканные с Финансового управления 1 365 500 руб. на погашение долгов по федеральной программе «Каспий» были перечислены истцу через Государственное учреждение «Дирекция «Каспий».

ГУ «Дирекция «Каспий» является исполнительным органом по координации выполнения мероприятий, направленных на защиту от затопления и подтопления

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

населенных пунктов и объектов экономики, с функциями заказчика по строительству и эксплуатации защитных сооружений (п. 1.4 Устава).

Отсюда суд сделал вывод, что Финансовое управление не являлось распорядителем средств федерального бюджета, из которого средства не выделялись.

Заместитель Министра финансов Российской Федерации письмом на запрос суда сообщил, что на погашение кредиторской задолженности было направлено в 1998 году 2,2 млн. рублей. При этом было указано, что по вопросам финансирования программы «Каспий» по Астраханской области следует запросить непосредственно в Госстрое России.

Госстрой России письмом сообщил по запросу суда, что в 1996 г. средства не выделялись, а были проведены взаимозачеты федерального бюджета по федеральным налогам.

В 1997 году финансирования не осуществлялось. В 1998 году также были проведены взаимозачеты, и кредиторская задолженность на 01.01.99 г. составила 2,82 млн. рублей.

Подробные данные по погашению задолженности подрядным организациям Госстроем России было предложено запросить у ГУ «Дирекция «Каспий», которое подтвердило недостаточное финансирование программы «Каспий» для расчетов с подрядчиками.

При новом рассмотрении суду было рекомендовано установить факт своевременности поступления средств из бюджета для полного расчета с истцом и в этой связи установить, было ли неправомерное удержание денежных средств.

На практике бывали случаи предъявления иска к финансовому органу в результате неисполнения обязательств государственным органом.

Так, по одному из таких дел¹²⁰ ОАО «Пензагазификация» обратилось с иском к Министерству финансов Пензенской области о взыскании 11980 руб. 73 коп. компенсации затрат по предоставлению 50-процентной льготы по оплате природного газа сотрудникам М. Сердобского РОВД. До принятия решения истец уточнил исковые требования и просил взыскать 12758 руб. 85 коп.

Определением Арбитражный суд Пензенской области привлек к участию в деле в качестве третьего лица Управление внутренних дел Пензенской области.

Решением Арбитражного суда Пензенской области от 14.05.2002 иск был удовлетворен, с бюджета Пензенской области через Министерство финансов Пензенской области по смете расходов УВД по статье «Оплата льгот по коммунальным услугам» в пользу истца были взысканы убытки в сумме 12758 руб. 85 коп. Решение было мотивировано тем, что согласно ст. 30 Закона Российской Федерации «О милиции» предоставление 50-процентной скидки по оплате коммунальных услуг сотрудникам милиции компенсируется из средств бюджетов, за счет которых финансируются подразделения милиции. Сотрудники, которым истцом была предоставлена скидка, работали в подразделении, финансируемом из областного бюджета, исполнением которого занимался ответчик. Истцу были причинены убытки в виде недополученных доходов в результате бездействия госорганов по исполнению федерального законодательства, которые подлежали возмещению в соответствии со ст. 15, 16 ГК РФ.

В кассационной жалобе заявитель - Управление внутренних дел Пензенской области, г. Пенза, - просил решение отменить, ссылаясь на то, что суд не указал, какой

¹²⁰ Постановление ФАС ПО от 8 августа 2002 года Дело N А 49-1541/02-82/12

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

государственный орган допустил бездействие и в чем оно выразилось, какую норму материального права он нарушил, а также имеются ли заявки на компенсацию предоставляемой сотрудникам милиции 50-процентной скидки за газ.

В отзыве на кассационную жалобу Управление финансов Пензенской области (бывшее Министерство финансов Пензенской области) просило оставить решение без изменения, указывая, что при составлении областного бюджета на 2001 г. УВД Пензенской области предусмотрело в смете расходов 3171,5 тыс. руб. на финансирование льгот, однако заявок на их использование в течение 2001 г. в Министерство финансов Пензенской области из УВД не поступало, а при формировании областного бюджета на 2002 г. УВД как бюджетополучатель не заложило средства на погашение задолженности перед истцом за предыдущие годы.

Проверив законность и обоснованность решения, судебная коллегия не нашла оснований для удовлетворения кассационной жалобы.

По мнению кассационной инстанции, суд обоснованно удовлетворил иск за счет бюджета Пензенской области через Министерство финансов области по смете расходов УВД по статье «Оплата льгот по коммунальным услугам». УВД Пензенской области как бюджетополучатель обязано было при формировании областного бюджета на соответствующий год предусмотреть в смете своих расходов по указанной статье денежные средства на компенсацию затрат организаций, предоставляющих коммунальные услуги сотрудникам милиции со скидкой по их оплате согласно ст. 30 Закона Российской Федерации «О милиции». Однако, даже несмотря на то, что в смете расходов УВД на 2001 г. такие средства были предусмотрены, УВД не обращалось в Министерство финансов области с соответствующими заявками на их использование по целевому назначению.

На основании изложенного, кассационная инстанция постановила решение оставить без изменения, кассационную жалобу - без удовлетворения.

Согласно другому делу¹²¹ ОАО «Фроловомежрайгаз» обратилось в Арбитражный суд Волгоградской области с иском о взыскании 2872544 руб. 67 коп. убытков, связанных с предоставлением отдельным категориям граждан льгот по оплате за газ и процентов за пользование чужими денежными средствами, из них к Администрации Волгоградской области и Управлению финансов Волгоградской области - о взыскании 1786800 руб. убытков, 639262 руб. 83 коп. процентов; к Администрации Иловлинского района - о взыскании 327600 руб. убытков, 118881 руб. 84 коп. процентов.

Решением от 27.09.2000 суд в иске отказал.

Постановлением кассационной инстанции от 22.03.2001 принятые судебные акты были отменены за неисследованностью, а дело передано на новое рассмотрение.

Судом в качестве ответчика было привлечено Управление финансов Иловлинского района.

В ходе рассмотрения дела истец отказался от иска в части взыскания с ответчиков 758144 руб. 67 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами. В связи с тем, что Администрация Иловлинского района произвела оплату 327600 руб. - суммы долга местного бюджета, истец отказался от иска в указанной части. Принимая во внимание, что Управлением финансов Администрации Волгоградской области платежным поручением были перечислены 1000000 руб. в счет погашения задолженности по компенсации выпадающих доходов от предоставления льгот населению Иловлинского района по оплате за газ, истец предъявил требование о

¹²¹ Постановление ФАС ПО от 5 августа 2002 года Дело N А 12-5405/00-с16

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

взыскании 786800 руб. затрат, понесенных при предоставлении льгот отдельным категориям граждан, финансируемых из областного бюджета.

Решением от 18.06.2001 суд в иске отказал в полном объеме, а в отношении Администрации и Управления финансов Иловлинского района дело производством прекратил.

Постановлением от 27.09.2001 апелляционной инстанции указанное решение было оставлено без изменения.

Постановлением кассационной инстанции от 04.12.2001 принятые судебные акты были отменены за неисследованностью, а дело передано на новое рассмотрение.

Судом к участию в деле в качестве ответчика было привлечено Управление федерального казначейства по Волгоградской области.

Истец, в процессе судебного разбирательства, уточнил иски требования и просил взыскать 786800 руб. долга со всех ответчиков солидарно.

Решением от 13.03.2002 суд прекратил производство по делу в части взыскания 2085744 руб. 67 коп., а в части взыскания 786800 руб. в иске отказал.

Постановлением от 14.05.2002 апелляционная инстанция указанное решение оставила без изменения.

В кассационной жалобе истец просил принятые судебные акты отменить как не соответствующие нормам материального права, заявленные требования удовлетворить.

Федеральный арбитражный суд Поволжского округа, проверив законность принятых судебных актов, **решил их подлежащими отмене в части отказа во взыскании 786800 руб.** в силу следующего.

Принятое решение кассационная инстанция мотивировала тем, что отказывая в иске в части взыскания 786 800 руб. убытков, суды первой и апелляционной инстанций исходили из того, что целевые поступления на компенсацию затрат по предоставлению льгот по оплате за газ в 1997 - 1999 гг. не поступали, какие-либо взаимозачеты между федеральным и областными бюджетами не проводились. Дотации на оплату льгот из областного бюджета в районный в указанный период также не поступали.

Требования истца были основаны на положениях ст. ст. 15, 16, 1069 ГК РФ, предполагающих наличие вины причинителя вреда. Истцом, по мнению суда, вина ответчиков не была доказана.

Вместе с тем, как отметила кассационная инстанция, в соответствии со ст. 10 Федерального закона «О ветеранах» расходы на реализацию прав и льгот, предоставляемых ветеранам, производятся за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Как правильно указал суд первой инстанции, до 01.01.99 порядок возмещения таких расходов ни Правительством Российской Федерации, ни Администрацией Волгоградской области утвержден не был. Такой порядок был установлен в связи с внесением изменений в ст. 10 Федерального закона «О ветеранах», согласно которому оплата коммунальных услуг возмещается за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Согласно материалам дела Управлением финансов Волгоградской области и Администрацией Иловлинского района была погашена задолженность по оплате льгот за газ отдельных категорий граждан за 1999 г.

Судом было установлено, что в целях реализации Закона «О ветеранах» в федеральном бюджете начиная с 1997 г. предусматривается выделение целевым порядком соответствующих средств субъектам Российской Федерации.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Доказательства выделения целевым порядком необходимых средств бюджету Волгоградской области в материалах дела отсутствовали.

Анализируя изложенное, на основании ст. 1069 ГК РФ коллегия посчитала, что причиненный истцу вред в сумме 786800 руб. подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации.

На практике возникали вопросы относительно правомерности привлечения к ответственности бюджетного учреждения по обязательствам другого учреждения, учредителем которого выступало указанное бюджетное учреждение. Другими словами, возникали проблемы с определением надлежащего ответчика из числа следующих субъектов:

- 1) бюджетное учреждение, заключившее договор и впоследствии его нарушившее;
- 2) бюджетное учреждение, являющееся учредителем вышеуказанного учреждения;
- 3) распорядитель бюджетных средств, в ведомственном подчинении которого находятся указанные выше учреждения;
- 4) главный распорядитель бюджетных средств.

Так, по одному из таких дел¹²², арбитражный суд Дальневосточного Округа рассмотрел кассационную жалобу Главного командования внутренних войск Министерства внутренних дел РФ на решение от 24.08.2000 Арбитражного суда Хабаровского края по иску ОАО «Камчатскэнерго» к войсковой части 6649, Главному командованию внутренних войск МВД РФ, Управлению федерального казначейства по Хабаровскому краю о взыскании 36929641 рубля 87 копеек.

ОАО «Камчатскэнерго» обратилось в Арбитражный суд Хабаровского края с иском к войсковой части 6649, Главному командованию внутренних войск Министерства внутренних дел РФ (далее Главное командование), Управлению федерального казначейства Министерства финансов РФ по Хабаровскому краю о взыскании 8830565 рублей 75 копеек задолженности за потребленную электроэнергию и 28099076 рублей 12 копеек пени за просрочку платежа по договору на отпуск и потребление электрической энергии от 01.01.1997.

До принятия судом решения истец уменьшил размер исковых требований до 35888225 рублей 28 копеек в связи с частичным погашением основной задолженности.

Решением от 24.08.2000 иск был удовлетворен в размере 7789000 рублей за счет Главного командования внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, в остальной части иска было отказано.

В кассационной жалобе Главного командования внутренних войск Министерства внутренних дел РФ предлагалось решение от 04.08.2000 отменить как принятое с нарушением норм материального права.

В обоснование жалобы заявителем было указано на то, что Главное командование внутренних войск МВД РФ не является стороной по указанному договору и в соответствии с п. 2 ст. 307 ГК РФ не несет обязательств по оплате образовавшейся задолженности. Войсковые части и органы военного управления, входящие в систему Министерства внутренних дел РФ, являются государственными учреждениями и финансируются из федерального бюджета. Согласно ст. 120 ГК РФ при недостаточности у учреждения денежных средств субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества, которым в

¹²² Постановление ФАС ДВО от 14 ноября 2000 года Дело N Ф03-А73/00-1/2071.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

данном случае является Правительство РФ в лице Министерства внутренних дел РФ. Главное командование внутренних войск не может нести субсидиарную ответственность по спорному обязательству должника, так как согласно ст. 4 ФЗ «О внутренних войсках МВД РФ» не является учредителем и собственником имущества войсковой части 6649. Таковой была мотивировка заявителя жалобы.

В судебном заседании кассационной инстанции представитель Управления федерального казначейства Министерства финансов РФ по Хабаровскому краю пояснил, что надлежащим ответчиком по данному иску может являться Министерство внутренних дел РФ как главный распорядитель бюджетных средств согласно п. 10 ст. 158 БК РФ.

Рассмотрев дело, **арбитражный суд постановил, что решение от 24.08.2000 подлежит отмене, а дело - передаче на новое рассмотрение.**

Как следовало из материалов дела, по ежегодно пролонгируемому договору на отпуск и потребление электрической энергии от 01.01.1997 ОАО "Камчатскэнерго" отпускало электроэнергию войсковой части 5531, входящей в структуру органов внутренних войск Министерства внутренних дел РФ.

Предъявляемые к оплате платежные требования за потребленную электроэнергию войсковая часть 5531 не оплатила из-за отсутствия средств на лицевом счете.

В мае 1999 года указанная войсковая часть была расформирована, ее правопреемником стала войсковая часть 6649, признавшая задолженность, которая согласно сводному акту сверки составила на 01.07.2000 7789000 рублей.

Однако задолженность войсковой частью 6649 не была погашена в связи с отсутствием в 2000 году бюджетного финансирования на ее погашение. По этой причине и возник спор.

Признав требования истца обоснованным, и подлежащими удовлетворению в части основного долга, арбитражный суд взыскал задолженность с Главного командования внутренних войск Министерства внутренних дел РФ по правилам субсидиарной ответственности, сославшись при этом на статьи 309, 544 Гражданского кодекса РФ.

Согласно ст. 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам, находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник соответствующего имущества. Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами.

Далее суд сослался на п. 8 Положения о Главном командовании внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 03.03.1999 N 281. Согласно этой норме Главное командование распределяет ассигнования из федерального бюджета по смете на внутренние войска для их материально - технического обеспечения.

Однако, как установил суд, Главное командование является структурным подразделением центрального аппарата МВД РФ, финансируемым за счет средств федерального бюджета.

Согласно п. 1 Положения о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденного Указом Президента РФ 18.07.1996 N 1039, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, к функциям которого относятся, в том числе осуществление централизованного обеспечения органов внутренних дел и внутренних войск финансовыми ресурсами за счет средств федерального бюджета и других источников

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

финансирования, создание в установленном порядке войсковых частей внутренних войск, оперативное управление имуществом, находящимся в федеральной собственности.

Следовательно, по мнению суда, указанные государственные органы, выступая учредителями нижестоящих учреждений, несут субсидиарную ответственность по их долгам лишь в пределах реально переданных им из бюджета средств на финансирование данных учреждений. При отсутствии средств у указанных органов субсидиарную ответственность несет собственник - Российская Федерация в лице главного распорядителя бюджетных средств, представляющего казну Российской Федерации (выделено авторами).

Возлагая субсидиарную ответственность по долгам войсковой части 6649 на Главное командование Министерства внутренних дел РФ, по мнению кассационной инстанции, арбитражный суд не исследовал вопросы реального выделения средств из федерального бюджета Главному командованию для финансирования нижестоящих учреждений и их распределения, а также выделения лимита для погашения кредиторской задолженности, возникшей в результате недофинансирования расходов за счет средств федерального бюджета в процессе его исполнения в 1997 - 1998 годах.

Не был также решен вопрос о привлечении к участию в деле управления Восточного округа внутренних войск МВД России, обладающего функциями финансирования войсковых частей округа и обеспечения контроля над расходованием денежных средств и Министерства внутренних дел РФ, являющегося главным распорядителем бюджетных средств по подведомственным распорядителям и получателям.

Следовательно, суд пришел к заключению, что решение от 24.08.2000 было принято по неполно выясненным обстоятельствам, является недостаточно обоснованным и по этой причине подлежит отмене.

По другому делу, ФАС ДВО рассмотрел кассационную жалобу Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции РФ на решение от 07.08.2000 Арбитражного суда Хабаровского края по иску ОАО «Хабаровскэнерго» к учреждению ЯБ-257/13 и Главному управлению исполнения наказаний Министерства юстиции РФ о взыскании 557944 руб. 24 коп. задолженности по договору энергоснабжения от 27.10.1999 N 47¹²³.

ОАО «Хабаровскэнерго» обратилось в арбитражный суд с иском к учреждению ЯБ-257/13 и Главному управлению исполнения наказаний Министерства юстиции РФ о взыскании 557944 руб. 24 коп. задолженности за потребленную электроэнергию по договору энергоснабжения от 27.10.1999.

Решением от 07.08.2000 иск был удовлетворен за счет Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции РФ (ГУИН Минюст РФ).

В кассационной жалобе ГУИН Минюст РФ предлагалось решение от 07.08.2000 отменить как незаконное.

В обоснование жалобы были приведены доводы о том, что органы уголовно - исполнительной системы являются государственными учреждениями и финансируются из федерального бюджета целевым назначением. Министерство финансов РФ, обеспечивающее проведение единой финансовой политики в Российской Федерации, должным образом не финансирует учреждения уголовно - исполнительной системы и

¹²³ Постановление ФАС ДВО от 09 ноября 2000 года Дело N Ф03-А73/00-1/2074.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

не выполняет распоряжение Правительства РФ от 11.10.1999 N 1617-р о погашении кредиторской задолженности бюджетных организаций.

Кроме того, согласно ст. 11 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» центральный орган управления уголовно - исполнительной системы несет субсидиарную ответственность лишь по обязательствам учреждений, связанным с осуществлением ими собственной производственной деятельности и только в пределах денежных средств, находящихся на счетах специальных внебюджетных фондов. Поскольку таких денежных средств у ГУИН не имеется и задолженность учреждения ЯБ-257/13 образовалась в связи с обеспечением жизнедеятельности спецконтингента, а не из иной производственной деятельности, ГУИН Министерства юстиции РФ не может нести субсидиарную ответственность по спорному обязательству должника. Надлежащим ответчиком по данному делу, по мнению заявителя, должно быть Министерство финансов РФ.

Рассмотрев дело в кассационном порядке ФАС ДВО постановил, что **решение от 07.08.2000 подлежит отмене, а дело - передаче на новое рассмотрение.**

Как следовало из материалов дела, по договору энергоснабжения электрической энергией ОАО «Хабаровскэнерго» подавало электроэнергию в учреждение ЯБ-257/13.

Предъявленные к оплате платежные требования - поручения на общую сумму 567944 руб. 34 коп. за электроэнергию, потребленную с 01.10.1999 по 30.04.2000, учреждение ЯБ-257/13 не оплатило из-за отсутствия средств на лицевом казначейском счете по соответствующему коду экономической классификации, в связи с чем и возник спор.

Признав требования истца обоснованными и подлежащими удовлетворению, арбитражный суд взыскал задолженность с ГУИН Минюста РФ по правилам субсидиарной ответственности и сослался при этом на статью 11 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Согласно ст. 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник соответствующего имущества. Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами.

В соответствии со ст. 11 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» при недостаточности денежных средств у учреждений, исполняющих наказания, ответственность по их обязательствам несут соответствующие территориальные, а также центральный орган управления уголовно - исполнительной системы.

Однако, по мнению суда, указанные государственные органы, в свою очередь, также являются учреждениями. Поэтому, выступая учредителями нижестоящих учреждений, они несут субсидиарную ответственность по их долгам лишь в пределах реально переданных им из бюджета средств на финансирование данных учреждений (выделено авторами).

Статья 11 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» предусматривает, что соответствующие территориальные, а также центральный орган управления уголовно - исполнительной системы несут субсидиарную ответственность по долгам учреждений только в пределах денежных средств, находящихся на счетах специальных внебюджетных фондов.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

При отсутствии средств у указанных органов субсидиарную ответственность несет собственник - Российская Федерация в лице финансового органа, представляющего казну.

Кассационная инстанция отметила что, возлагая субсидиарную ответственность по долгам учреждения ЯБ-257/13 на ГУИН Минюста РФ, арбитражный суд не проверил наличие денежных средств у основного должника и его финансирование из федерального бюджета для целей оплаты за энергоснабжение в 1999 - 2000 годах.

Судом также не исследованы вопросы реального выделения средств из федерального бюджета Главному управлению исполнения наказаний для финансирования учреждений, исполняющих уголовные наказания, их распределения и наличия у Главного управления денежных средств на счетах специальных внебюджетных фондов.

Не был также решен вопрос о привлечении к участию в деле территориального органа управления уголовно - исполнительной системы и не проверено его финансирование, хотя согласно ст. 11 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» территориальные органы при определенных условиях также несут субсидиарную ответственность по обязательствам учреждений.

Следовательно, как констатировал суд кассационной инстанции, решение от 07.08.2000 принято по неполно выясненным обстоятельствам, является недостаточно обоснованным, и подлежит отмене.

По другому делу, ФАС ДВО рассмотрел кассационную жалобу Управления Судебного департамента в Амурской области на решение и постановление от 22.07.1999, 05.07.2000 Арбитражного суда Амурской области по иску ОАО «Амурэнерго» в лице структурного подразделения «Благовещенская ТЭЦ» к Управлению юстиции Амурской области, Управлению Судебного департамента в Амурской области о взыскании 174567,60 рублей¹²⁴.

Открытое акционерное общество энергетики и электрификации «Амурэнерго» в лице его структурного подразделения «Благовещенская ТЭЦ» обратилось в арбитражный суд с иском о взыскании с Управления юстиции Администрации Амурской области 174567 рублей 60 копеек стоимости отпущенной тепловой энергии по соответствующему договору.

До принятия решения по делу в качестве второго ответчика к участию в деле был привлечен Судебный департамент Верховного Суда Российской Федерации в Амурской области.

Решением от 22.07.1999 Арбитражного суда Амурской области иск был удовлетворен в полном объеме за счет Управления судебного департамента Верховного Суда Российской Федерации в Амурской области. Управление юстиции от ответственности было освобождено.

Возлагая на второго ответчика погашение основного долга, суд исходил из доказанности факта принятия последним долга по разделительному балансу в процессе реорганизации Управления юстиции.

Постановлением от 05.07.2000 апелляционной инстанции того же суда решение было оставлено без изменения по тем же мотивам.

Заявитель кассационной жалобы просил отменить решение и постановление суда, передать дело на новое рассмотрение и сослался на отсутствие между ним и истцом

¹²⁴ Постановление ФАС ДВО от 05 сентября 2000 года Дело N Ф03-А04/00-1/1578

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

договорных отношений, на ненадлежащее оформление долга Управления юстиции по разделительному балансу, а также на непоступление средств федерального бюджета для погашения кредиторской задолженности. При этом полагал, что солидарную ответственность по рассматриваемой задолженности вместе с учреждением должен нести и собственник его имущества в лице Министерства финансов РФ (ст. 120 ГК РФ).

Проверив правильность применения судом обеих инстанций норм материального и процессуального права, **кассационная инстанция не нашла оснований для удовлетворения жалобы.**

Согласно заключенному договору предусматривался порядок расчетов между сторонами путем оплаты покупателем стоимости тепловой энергии самостоятельно, в объеме планового потребления плюс налог на добавленную стоимость дважды в месяц, в 5-дневный срок после выставления платежного документа.

Также было предусмотрено, что в случае неоплаты покупателем самостоятельно списание денежных средств за потребленную тепловую энергию производится энергоснабжающей организацией безакцептно, в соответствии с Указом Президента РФ N 1091 от 18.09.1992.

Об использовании истцом безакцептного порядка взыскания с ответчика задолженности свидетельствовали имеющиеся платежные документы истца.

Учитывая, что спор между сторонами об объеме задолженности отсутствовал, что размер задолженности подтвержден актом передачи ответчику по состоянию на 01.01.1999 соответствующей картотеки районных (городских) судов Амурской области, составленным Управлением юстиции Амурской области при передаче территориальному управлению Судебного департамента спорной кредиторской задолженности в целях исполнения п. 5 ст. 14 Федерального Закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», кассационная инстанция пришла к выводу, что надлежащим ответчиком по данному делу является Управление Судебного департамента в Амурской области.

Доводы заявителя о том, что субсидиарную ответственность перед истцом должно нести Министерство финансов РФ, судебная коллегия отклонила, так как *ответчик не представил доказательства направления в Министерство финансов РФ необходимого комплекта документов по взыскиваемой кредиторской задолженности (копии договоров, актов сверки и др.)* в соответствии с приказом Министерства финансов РФ от 16.11.1999 N 77-н об утверждении «Порядка документооборота при погашении кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти, организаций, находящихся в ведении указанных органов власти, иных получателей средств федерального бюджета, возникшей по состоянию на 01.01.1999 в результате недофинансирования расходов за счет средств федерального бюджета в процессе его исполнения в 1997 - 1998 годах».

По другому делу Арбитражный суд рассмотрел кассационную жалобу Министерства финансов РФ в лице Управления Федерального казначейства по Амурской области на решение и постановление от 28.12.99, 01.03.2000 Арбитражного суда Амурской области по иску ОАО «Амурсвязь» к Управлению Судебного департамента в Амурской области, Министерству финансов Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации о взыскании 423010 рублей¹²⁵.

¹²⁵ Постановление ФАС ДВО от 11 мая 2000 года Дело N Ф03-А04/00-1/706.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Согласно данному делу ОАО «Амурсвязь» обратилось в Арбитражный суд Амурской области с иском к Управлению Судебного департамента в Амурской области о взыскании 423010 рублей, составляющих задолженность по оплате услуг связи.

До рассмотрения спора по существу истцом был увеличен размер исковых требований до 1749344 рублей 63 копеек. Позднее, в судебном заседании сумма иска уменьшена до 1686468 рублей 63 копейки в связи с частичной оплатой задолженности ответчиком.

По ходатайству истца в порядке были привлечены к участию в деле в качестве ответчиков казна Российской Федерации в лице Министерства финансов РФ, а также Министерство юстиции РФ.

Решением от 28.12.99 исковые требования были удовлетворены. Взыскание производилось за счет казны Российской Федерации, представителем которой являлся Минфин РФ в лице Управления Федерального казначейства по Амурской области.

В кассационной жалобе Министерство финансов РФ в лице Управления Федерального казначейства по Амурской области просило состоявшиеся судебные акты отменить как принятые с нарушением норм материального и процессуального права.

В обоснование жалобы было указано, что между ОАО «Амурсвязь» Управлением Судебного департамента в Амурской области сложились договорные отношения по предоставлению услуг электросвязи. В соответствии с гражданским законодательством заказчик обязан оплатить оказанные услуги, исполнив свои обязательства надлежащим образом. В связи с этим ответственность по выполнению условий договора должна быть возложена на Управление Судебного департамента в Амурской области.

По мнению кассационной инстанции, судом не был принят во внимание п. 1 ст. 399 ГК РФ, согласно которому предъявление требования к лицу, которое в соответствии с законом, иными правовыми актами, или условиями обязательства несет дополнительную ответственность, возможно лишь после предъявления требования к основному должнику и только в случае, если последний отказался от удовлетворения требований кредитора. Управление Судебного департамента в Амурской области не отказывалось от удовлетворения требований истца, следовательно, у ОАО «Амурсвязь» отсутствовали основания для предъявления иска к субсидиарному должнику. *ОАО «Амурсвязь» не был доказан факт отсутствия денежных средств у Управления Судебного департамента в Амурской области для удовлетворения предъявленных к нему требований*¹²⁶ (выделено авторами).

Заявитель жалобы считал, что в соответствии со ст. 120 ГК РФ субсидиарную ответственность должен нести собственник соответствующего имущества, а именно Судебный департамент при Верховном Суде РФ, который является главным распорядителем средств федерального бюджета.

На основании ст. 158 Бюджетного кодекса РФ главный распорядитель средств федерального бюджета выступает в суде от имени казны Российской Федерации по искам, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

¹²⁶ Не следует забывать, что согласно п.2 ст. 401 ГК РФ бремя доказывания факта отсутствия необходимых средств лежит на лице, нарушившем обязательство, но при этом лицо, предъявляющее требование к субсидиарному должнику должно доказать невозможность исполнения за счет основного должника и только в том объеме, в котором требуется согласно абз.2 п. 1 ст. 399 ГК РФ (т.е. неполучение ответа основного должника в разумный срок или отказ в исполнении обязательства с его стороны). Поэтому, на мой взгляд, такая мотивировка суда не совсем соответствует закону.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В отзыве на кассационную жалобу ОАО «Амурсвязь» считало вынесенные судебные акты законными, а жалобу не подлежащей удовлетворению. В судебном заседании представитель истца пояснил, что до 1999 г. финансирование судебной системы осуществляло Управление юстиции Амурской области. В связи с принятием Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», договоры на оказание услуг связи были перезаключены с Судебным департаментом в Амурской области.

Судом установлено, что Управлением юстиции 18.05.99 кредиторская и дебиторская задолженность по судам Амурской области была передана Судебному департаменту. ОАО «Амурсвязь» и Судебный департамент подписали акты сверки задолженности за предоставленные услуги связи. Судебный департамент в Амурской области являлось учреждением, финансируемым за счет средств федерального бюджета, отвечающим по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность должен был нести собственник соответствующего имущества на основании ст. 120 ГК РФ.

Субсидиарную ответственность как собственник имущества Судебного департамента несет Российская Федерация в силу статей 124, 125, 214 ГК РФ за счет казны Российской Федерации, представителем которой является Министерство финансов РФ.

Суд установил, что ссылки заявителя жалобы на Бюджетный кодекс РФ несостоятельны, так как его нормы применимы к отношениям, возникшим после введения его в действие, *то есть после 01.01.2000* (выделено мной – К. Н.). 18.04.2000 решение суда Министерством финансов РФ было исполнено, на счет ОАО «Амурсвязь» была перечислена сумма долга.

Рассмотрев данное дело **ФАС ДВО не нашел оснований для отмены состоявшихся судебных актов.**

Из материалов дела следовало: ОАО «Амурсвязь» в период с 1995 г. по 1999 г. оказывались услуги связи судам Амурской области и Управлению Судебного департамента в Амурской области, что подтверждалось представленными договорами, счетами - фактурами, расчетом задолженности на 01.01.99, актами сверки задолженности, подписанными Управлением Судебного департамента в Амурской области. Согласно акту сверки от 10.11.99 задолженность за услуги связи составила 1749344 рубля 63 копейки. В результате частичного погашения Управлением Судебного департамента сумма задолженности уменьшилась до 1868468 рублей 63 копеек.

В связи с принятием 08.01.98 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» финансирование было передано от Министерства юстиции РФ Судебному департаменту при Верховном Суде РФ. 18.05.99 Управлением юстиции Амурской области была передана дебиторская и кредиторская задолженность по судам Амурской области Управлению Судебного департамента области, что подтверждалось письмом Управления Федерального казначейства по Амурской области от 19.05.99 N 04-13/36.

Согласно статьям 309, 310 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом, односторонний отказ от исполнения обязательства не допускается. Статьей 781 ГК РФ предусмотрена обязанность заказчика оплатить полученные услуги. Факт оказания услуг ОАО «Амурсвязь» был документально подтвержден.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Однако в материалах дела имелись доказательства, свидетельствующие об отсутствии у Управления Судебного департамента в Амурской области и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации денежных средств, необходимых для удовлетворения требований истца, в связи с отсутствием финансирования из федерального бюджета на погашение кредиторской задолженности за услуги связи.

В силу статьи 53 АПК РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать те обстоятельства, на которые оно ссылается в обоснование своих требований и возражений. Министерством финансов в лице управления Федерального казначейства по Амурской области не были представлены доказательства финансирования Судебного департамента в Амурской области в объеме задолженности за услуги связи.

В соответствии со статьями 5, 21 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ» Управление Судебного департамента в Амурской области финансируется из федерального бюджета и наделено имуществом на праве оперативного управления.

В связи с этим судом на основании ст. 120 ГК РФ правомерно применена субсидиарная ответственность собственника федерального имущества - Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 124, п. 1 ст. 126, п. 4 ст. 214 ГК РФ Российская Федерация является субъектом гражданского права, отвечает по своим обязательствам принадлежащим на праве собственности имуществом, не закрепленным за государственными предприятиями и учреждениями. Имущество Российской Федерации и средства федерального бюджета составляют казну Российской Федерации.

При таких обстоятельствах, по мнению кассационной инстанции, вывод суда о взыскании с Российской Федерации за счет казны задолженности по обязательству созданного ею Управления Судебного департамента в Амурской области обоснованы.

На практике бывали случаи, когда суду необходимо было решить вопрос об объеме пропорциональной субсидиарной ответственности органа финансирующего должника и органа – распорядителя бюджетных средств по долгам государственных учреждений. Так, ФАС СКО рассмотрев кассационную жалобу Главного командования внутренних войск МВД РФ на решение Арбитражного суда Ставропольского края от 29.05.2001, установил следующее¹²⁷.

ОАО «Аналог» предъявило в Арбитражный суд Ставропольского края иск к Главному командованию внутренних войск МВД РФ, Управлению Федерального казначейства Минфина РФ по Ставропольскому краю о взыскании в порядке субсидиарной ответственности 834647,33 рублей задолженности войсковой части N 5594, взысканной с нее решениями Арбитражного суда Ставропольского края от 30.09.98 и 17.07.2000, в связи с невозможностью исполнения названных решений. В качестве третьего лица к участию в деле была привлечена войсковая часть N 5594.

Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.03.2001 было отменено решение Арбитражного суда Ставропольского края от 13.12.2000 в части взыскания 834647,33 рублей задолженности войсковой части N 5594 с Главного командования внутренних войск МВД РФ и отказе в удовлетворении иска к Управлению Федерального казначейства Минфина РФ по Ставропольскому краю. Дело было передано на новое рассмотрение для выяснения вопроса о статусе основного

¹²⁷ Постановление ФАС СКО от 19 сентября 2001 года Дело N Ф08-2639/2001

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

должника, принадлежности войсковой части N 5594 к конкретному округу (включение в конкретную структуру ВВ МВД РФ), а также для установления органа, осуществляющего непосредственное финансирование деятельности войсковой части N 5594, выяснения наличия у данного органа средств для финансирования, для обсуждения вопроса о целесообразности возложения субсидиарной ответственности на главного распорядителя средств Федерального бюджета в порядке, определенном статьей 8, пунктом 10 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Определением Арбитражного суда Ставропольского края от 14.05.2001 к участию в деле в качестве ответчика был привлечен Северо-Кавказский округ ВВ МВД РФ, ранее привлеченный определением суда в качестве третьего лица.

Решением от 29.05.2001 иск был удовлетворен в полном объеме за счет Северо-Кавказского округа ВВ МВД РФ, и при недостаточности средств ответственность возложена на Главное командование ВВ МВД РФ. В отношении Минфина РФ производство по делу было прекращено. Суд исходил из того, что Главное командование является главным распорядителем бюджетных средств и несет субсидиарную ответственность по долгам войсковой части N 5594 в порядке, определенном статьей 120 Гражданского кодекса РФ и статьей 8, пунктом 10 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а Северо-Кавказский округ ВВ МВД РФ осуществляет непосредственное финансирование войсковых частей округа, в число которых входит должник.

При вынесении решения от 29.05.2001 суд установил, что Северо-Кавказский округ ВВ МВД РФ, согласно Положению о СКО ВВ МВД РФ, введенному в действие приказом МВД РФ от 29.03.2000 N 309, является юридическим лицом, непосредственно финансирует ответчика через войсковую часть N 7427. Суд решил, что *если одна войсковая часть осуществляет функции финансирования другой войсковой части, но не является распорядителем средств Федерального бюджета, на нее не может быть возложена субсидиарная ответственность в соответствии со статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, так как в данном случае отношения носят характер административных, то есть связанных с исполнением конкретных служебных обязанностей* (выделено авторами).

Подпунктом 25 пункта 15 приложения к приказу МВД РФ от 29.03.2000 N 309 «Об утверждении положений об управлениях округов ВВ МВД РФ» осуществление финансирования войск округа является обязанностью управления соответствующего округа. По мнению Главного командования ВВ МВД РФ, данный приказ освобождает его от субсидиарной ответственности по долгу войсковой части округа. Ответчиком Северо-Кавказским округом ВВ МВД РФ в арбитражный суд были представлены справки о дефиците бюджетного финансирования воинских частей в 1999 - 2001 гг. (29%-30% от потребности), об отсутствии по коду «Кредиторская задолженность прошлых лет» бюджетных средств в 1996 - 2001 гг.

При повторном рассмотрении дела суд признал, что СКО ВВ МВД РФ и Главного командования ВВ МВД РФ не представили данные о фактических объемах финансирования и о пропорциональном распределении средств, направляемых на коммунальные нужды войсковой части N 5594, что затрудняет определение степени субсидиарной ответственности органов, финансирующих деятельность должника.

В кассационной жалобе Главное командование ВВ МВД РФ сослалось на то, что оно не является главным распорядителем бюджетных средств и не может нести субсидиарную ответственность, а таковую должно нести МВД РФ, то есть судом были неправильно применены нормы материального права.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В отзыве на жалобу ОАО «Аналог» отклонило ее доводы, считая решение законным и обоснованным.

Управление Федерального казначейства Минфина РФ по Ставропольскому краю сослалось на правомерность отказа в иске к нему, в остальной части мнение по решению не высказало, просило рассмотреть жалобу без участия его представителя.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановил, что **решение Арбитражного суда Ставропольского края от 29.05.2001 отмене либо изменению не подлежит** по следующим основаниям.

Как следовало из материалов дела, решениями Арбитражного суда Ставропольского края по делам с войсковой части N 5594 было взыскано в пользу ОАО «Аналог» соответственно 557901 рубль и 276745,4 рублей основной задолженности. Иск ОАО «Аналог» был предъявлен в субсидиарном порядке в связи с невозможностью исполнения названных судебных актов.

Судом было установлено то обстоятельство, что свои обязательства по оплате электроэнергии покупатель не исполнил в связи с отсутствием средств финансирования.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» соединения и воинские части входят в состав округов внутренних войск, которые в гражданско-правовых отношениях выступают в качестве организаций и могут быть юридическими лицами. Финансирование воинских частей МВД России, в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 1997 - 2000 годы, предусматривалось в самостоятельном подразделе «Внутренние войска». *Следовательно, суд пришел к выводу, что ответственность по обязательствам войсковой части должен нести или сам должник, или то юридическое лицо, через которое непосредственно осуществляется финансирование из бюджета* (выделено авторами).

Согласно Указу Президента от 03.03.99 N 281 «Об утверждении Положения о Главном командовании внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации» Главное командование внутренних войск МВД РФ, обладающее статусом юридического лица, является главным распорядителем бюджетных ассигнований на содержание внутренних войск. Подпунктами 22, 24, 27 пункта 8 Положения о Главном командовании внутренних войск МВД России предусмотрено, что в функции командования входит распределение ассигнований из федерального бюджета по смете внутренних войск для их материально - технического обеспечения, управление недвижимым и движимым имуществом внутренних войск, разработка проекта сметы внутренних войск и его защита в Министерстве финансов РФ, истребование ассигнований, а также финансирование внутренних войск. В силу пункта 10 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный распорядитель средств федерального бюджета выступает в суде от имени казны Российской Федерации по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемых в порядке субсидиарной ответственности.

Имущество внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, согласно статье 4 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», находится в федеральной собственности и передается внутренним войскам в пользование на правах хозяйственного ведения или оперативного управления. Таким образом, как установил суд, МВД России не является ни собственником, ни распорядителем средств федерального бюджета для внутренних войск, а, следовательно, и ответственность за финансово - хозяйственную деятельность подразделений внутренних войск нести не

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

может. Поэтому в данной части доводы кассационной жалобы были признаны необоснованными.

Суд отметил, что в связи с тем, что ответчиками СКО ВВ МВД РФ и Главным командованием ВВ МВД РФ не были представлены данные о фактических объемах финансирования и пропорциональном распределении средств, направляемых на коммунальные нужды войсковой части N 5594, что исключает возможность разграничения субсидиарной ответственности органов, финансирующих деятельность должника, арбитражный суд своим решением правомерно иск удовлетворил за счет органа, непосредственно финансирующего деятельность должника, а при недостаточности средств у СКО ВВ МВД РФ - за счет Главного командования ВВ МВД РФ, исполняющего функции распорядителя бюджетных средств МВД РФ (выделено авторами). Решение арбитражного суда было признано соответствующим статье 120 ГК РФ, «Правилам взыскания на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета», утвержденным постановлением Правительства РФ от 22.02.2001 N 143, а также «Правилам организации работы Министерства финансов РФ и территориальных органов федерального казначейства Министерства финансов РФ по взысканию на основании исполнительных листов судебных органов по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета», утвержденным приказом Министерства финансов РФ от 15.05.2001 N 36н.

На этом основании решение Арбитражного суда Ставропольского края от 29.05.2001 было оставлено без изменения, а кассационная - жалоба без удовлетворения.

4.2.5. Практика погашения кредиторской задолженности региональных и муниципальных бюджетов

Отношения, связанные с погашением несанкционированной кредиторской задолженности бюджета возникают не только на федеральном и региональном уровнях, но и на местном уровне, т.е. муниципалитетов (органов местного самоуправления). Так, ФАС СЗО рассмотрел в кассационном порядке дело по жалобе на решение суда первой инстанции, согласно которому с муниципального учреждения подлежала взысканию сумма долга по заключенным договорам¹²⁸.

МУП «Петрозаводскводоканал» обратилось в арбитражный суд с иском к муниципальному учреждению здравоохранения «Городская стоматологическая поликлиника» (далее - поликлиника) о взыскании 7120 руб. 44 коп. задолженности.

Решением от 16.10.2001 иск был удовлетворен частично в размере 4958 руб. 20 коп.

В кассационной жалобе поликлиника просила отменить решение суда и вынести новое решение о взыскании с ответчика меньшей суммы задолженности, а именно 2438 руб. 27 коп.

Как следовало из материалов дела, между МУП «Петрозаводскводоканал» и поликлиникой заключен договор на предоставление тепловой энергии сроком действия с 01.01.2001 по 31.12.2001.

Обязательство по оплате предоставленных услуг не было выполнено, в связи с чем за период с мая по август 2001 года у поликлиники возникла задолженность в размере 7120 руб. 44 коп.

¹²⁸ Постановление ФАС СЗО от 22 января 2002 года Дело N А26-5185/01-01-05/253

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В обжалуемом решении судом, был сделан вывод о том, что требования МУП «Теплоэнерго», предъявленные поликлинике, должны быть удовлетворены за счет ответчика с учетом требований статей 309, 310 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Суд кассационной инстанции постановил, что **жалоба не подлежит удовлетворению** ввиду правильного применения судом норм материального права.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств в структуре функциональной (ведомственной классификации расходов федерального бюджета) и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств федерального бюджета на текущий год.

Таким образом, законодательство предусматривает погашение за счет средств федерального¹²⁹ бюджета только той части кредиторской задолженности бюджетных учреждений, которая санкционирована собственником. В оставшейся части задолженность должна быть погашена за счет доходов, полученных бюджетным учреждением в результате осуществления разрешенной собственником внебюджетной деятельности.

По мнению кассационной инстанции, при заключении договора поликлиника должна была исходить из необходимости исполнения предусмотренных ею обязательств за счет внебюджетных средств.

Ответчик не представил суду каких-либо доказательств невозможности исполнения принятых на себя обязательств за счет вышеназванных денежных средств.

Таким образом, жалоба не была удовлетворена.

По другому делу¹³⁰, прокурор Псковской области в защиту государственных и общественных интересов ОАО «Псковэнерго» обратился в Арбитражный суд Псковской области с иском к Ржевской квартирно-эксплуатационной части (далее - КЭЧ) о взыскании 765898 руб. 62 коп. задолженности по оплате потребленной электроэнергии в период с 01.02.97 по 31.12.99 по соответствующему договору.

Решением от 15.08.2001 исковые требования были удовлетворены за счет КЭЧ.

В кассационной жалобе ее податель просил отменить решение и направить дело на новое рассмотрение, поскольку суд необоснованно не применил пункт 2 статьи 120 и ч.1 ст. 125 ГК РФ.

Суд кассационной инстанции решил, что **основания для удовлетворения жалобы отсутствуют.**

Пунктом 3 Директивы министра обороны Российской Федерации от 25.05.2000 предписано до 01.08.2000 обеспечить постановку всех подчиненных бюджетных потребителей на учет в КЭЧ по их территориальному признаку с одновременной передачей кредиторской задолженности, образовавшейся на 01.01.99 и 2000 год

¹²⁹ Видимо это небольшая небрежность, поскольку нельзя прямо применять нормы об исполнении федерального бюджета к исполнению местных бюджетов. По-видимому, имелась в виду ст. 225 БК, устанавливающая ограничения на принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств. Данное уточнение важно, поскольку согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

¹³⁰ Постановление ФАС СЗО от 4 декабря 2001 года Дело N А52/2103/2001-1

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

раздельно, для осуществления финансирования через квартирно-эксплуатационные органы; заключение договоров на поставку топливно-энергетических ресурсов для бюджетных учреждений осуществлять только довольствующими КЭЧ на местах.

Указания вышеназванной Директивы исполнены путем заключения договора энергоснабжения между ОАО «Псковэнерго» и КЭЧ.

За период с 01.02.97 по 31.12.99 задолженность КЭЧ перед ОАО «Псковэнерго» за потребленную электроэнергию составила 765898 руб. 62 коп.

В ходе судебного разбирательства по делу и акте сверки расчетов ответчик подтвердил размер задолженности.

В соответствии со статьей 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

В пределах своей уставной правоспособности учреждения могут вести предпринимательскую деятельность.

Пунктом 2 статьи 298 ГК РФ предусмотрено, что если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Таким образом, по мнению суда, основной должник на стадии рассмотрения дела не мог быть освобожден от ответственности при нарушении обязательств.

4.2.6. Процессуальные и иные проблемы, возникающие в случае отсутствия денежных средств у должника для погашения кредиторской задолженности

По одному из таких дел, применительно к факту отсутствия денежных средств у основного должника, суд решил, что данное обстоятельство не может служить основанием для отказа в иске к этому лицу, а учитывается лишь на стадии исполнения судебного акта. Рассмотрим данное постановление¹³¹ подробнее.

ОАО «Ростелеком» обратилось в Арбитражный суд Архангельской области с иском к Центру правительственной связи в Архангельской области (далее - Центр) и Федеральному агентству правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (далее - федеральное агентство) о взыскании 378063 руб. 36 коп. задолженности за аренду каналов тональной частоты.

Решением от 18.12.2000 исковые требования были удовлетворены за счет федерального агентства.

Постановлением апелляционной инстанции от 27.02.2001 резолютивная часть решения от 18.12.2000 была изменена, задолженность взыскана с федерального агентства за счет казны Российской Федерации.

В кассационной жалобе федеральное агентство просило отменить принятые по делу судебные акты и направить дело на новое рассмотрение.

По мнению подателя жалобы, судом были неправомерно применены правила статьи 158 БК РФ, а также статей 124 - 126, 214, 130 ГК РФ. Федеральное агентство считало, что в случае необходимости взыскания денежных средств, составляющих

¹³¹ Постановление ФАС СЗО от 10 мая 2001 года Дело N А05-8158/00-342/6

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

казну Российской Федерации, суду следует привлекать в качестве ответчика и Министерство финансов Российской Федерации (выделено мной – К. Н.).

Кроме того, податель жалобы указал, что *факт отсутствия денежных средств на момент вынесения решения суда у основного должника не может служить основанием для привлечения федерального агентства к субсидиарной ответственности по данному спору, поскольку надлежащим подтверждением отсутствия денежных средств у должника является только определение суда о прекращении исполнительного производства при условии возвращения исполнительного документа судебным приставом-исполнителем с приложением акта о невозможности взыскания*¹³² (выделено авторами).

В обжалуемых судебных актах, по мнению кассационной инстанции, судом был сделан вывод о том, что требования ОАО «Ростелеком», предъявленные Центру, должны быть удовлетворены за счет федерального агентства, являющегося в силу статьи 158 БК РФ главным распорядителем бюджетных средств и выступающего в суде от имени казны Российской Федерации по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

Кассационная инстанция также отметила, что в обоснование вышеназванной позиции суд указал, что согласно пункту 2 статьи 120 ГК РФ Российской Федерации учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

Суд кассационной инстанции, рассмотрев данное дело, решил, что **жалоба подлежит удовлетворению ввиду** неправильного применения судом норм материального права.

В соответствии со статьей 146 Закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 2000 год» заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств в структуре функциональной (ведомственной классификации расходов федерального бюджета) и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств федерального бюджета на текущий год.

Согласно представленной справке о лимитах бюджетных обязательств в разрезе предметных статей на 2000 год выделение Центру бюджетных средств на финансирование расходов по оплате рассматриваемых услуг не предусматривалось.

В ходе рассмотрения дела судом было установлено, что кроме бюджетного финансирования Центр в 2000 году получал доходы от оказания услуг связи. Следовательно, при заключении договора, по мнению кассационной инстанции, Центр должен был исходить из необходимости исполнения предусмотренных им обязательств за счет внебюджетных средств.

¹³² Несмотря на то, что суд не дал правовую оценку такой мотивировке заявителя жалобы, представляется, что такая мотивировка не совсем обоснованна, поскольку ст.120 ГК говорит о субсидиарной ответственности собственника при недостаточности денежных средств учреждения. А доказательством их отсутствия могут быть любые документы, на которых зафиксирован факт отсутствия денежных средств должника, в частности, баланс, выписка из лицевого счета, справка налогового органа и т.п., а не только судебное определение о прекращении исполнительного производства из-за невозможности исполнения судебного акта.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В материалах дела имелась справка о том, что в спорный период времени Центр имел денежные средства, полученные им от осуществления внебюджетной деятельности.

ФАС СЗО отметил также то обстоятельство, что и в последующем периоде времени Центр осуществлял деятельность, позволяющую получать иные денежные средства, помимо выделяемых из бюджета, которые могли быть направлены им на погашение задолженности перед истцом. Данное обстоятельство не отрицалось представителем Центра при рассмотрении дела.

Суд кассационной инстанции пришел к заключению, что *отсутствие денежных средств у основного должника не может служить основанием для отказа в иске к этому лицу, а учитывается лишь на стадии исполнения судебного акта* (выделено авторами). Данное обстоятельство нашло свое отражение в «Правилах взыскания на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.2001 N 143. Ответственность субсидиарного должника зависит от ответственности основного должника и является лишь дополнительной к ней, в связи с чем суд, принимая решение о взыскании задолженности с субсидиарного должника, должен был решить вопрос и об ответственности Центра, привлеченного к участию в деле в качестве основного должника.

Таким образом, решение суда первой инстанции было отменено.

27 февраля 2001 года ФАС СЗО вынес Постановление¹³³ по жалобе Минсельхозпрода РФ на постановление апелляционной инстанции, согласно которому суммы на погашение кредиторской задолженности учреждения были взысканы с этого министерства.

Согласно этому постановлению МУП "МКП N 1" обратилось в Арбитражный суд Архангельской области с иском к Архангельскому аграрному техникуму (далее - техникум) и Министерству сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации (далее - Минсельхозпрод РФ) о взыскании 482358 руб. 37 коп. задолженности по оплате услуг водоснабжения и водоотведения.

Решением от 13.10.2000 исковые требования были удовлетворены за счет техникума, а в иске к Минсельхозпроду РФ было отказано.

Постановлением апелляционной инстанции от 26.12.2000 решение было отменено и принято новое решение об удовлетворении иска за счет Минсельхозпрода РФ. В иске к техникуму было отказано.

В кассационной жалобе ее податель (Минсельхозпрод РФ) просил отменить постановление апелляционной инстанции и оставить в силе решение от 13.10.2000 по следующим основаниям:

- в соответствии со статьей 146 Федерального закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 2000 год» установлено, что исполнение договоров за счет средств федерального бюджета производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств. Поскольку лимиты на услуги водоснабжения не были утверждены и в федеральном бюджете не предусмотрено финансирование данной статьи, то принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств федерального бюджета на текущий год. Обжалуемый судебный акт, по мнению

¹³³ Дело N А05-6478/00-321/16

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Минсельхозпрода РФ, был вынесен без учета указанной нормы действующего законодательства. Оплату своих обязательств техникум должен был предусмотреть при заключении договора, рассчитывая при этом на внебюджетные средства;

- суд не учел то обстоятельство, что техникум не представил доказательств, подтверждающих принятие им мер к оплате услуг за счет внебюджетных средств;

- в отношении учреждений, правовое положение которых регулируется статьей 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, субсидиарную ответственность Минсельхозпрод РФ¹³⁴ несет в пределах находящихся у него денежных средств. *Поскольку Законом Российской Федерации «О федеральном бюджете на 2000 год» финансирование статьи «Оплата водоснабжения помещений» не предусматривалась, и денежные средства в распоряжение Минсельхозпрода РФ не поступали, то и ответственность Минсельхозпрода РФ исключается* (выделено автоарми);

- взыскание судом задолженности с Минсельхозпрода РФ из средств, выделенных на другие статьи и виды расходов федерального бюджета, означало бы неправомерное перераспределение бюджетных средств и их нецелевое использование. Это является нарушением бюджетного законодательства, а именно статьи 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, что, в свою очередь, согласно статье 289 названного кодекса влечет гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность за указанное нарушение.

Согласно условиям данного дела между МУП «МКП N 1» и техникумом 05.01.2000 был заключен договор на предоставление коммунальных услуг в виде обеспечения питьевой водой и приема сточных вод.

Обязательство по оплате предоставленных услуг не было выполнено, в связи с чем у техникума возникла задолженность в размере 482358 руб. 37 коп.

В обжалуемом постановлении апелляционной инстанции судом был сделан вывод о том, что требования МУП «МКП N 1», предъявленные техникуму, должны быть удовлетворены за счет Минсельхозпрода РФ, являющегося в силу статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главным распорядителем бюджетных средств и выступающего в суде от имени казны Российской Федерации по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

В обоснование вышеназванной позиции суд указал, что согласно пункту 3 статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами.

Далее суд сослался на Федеральный закон «Об образовании», где в пункте 9 статьи 39 предусматривается, что образовательное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами и принадлежащей ему собственностью. При недостаточности у образовательного учреждения указанных средств ответственность по его обязательствам несет

¹³⁴ Необходимо иметь в виду, что в п.2 ст. 120 ГК говорится о субсидиарной ответственности *собственника* имущества учреждения. Между тем Минсельхозпрод РФ не является собственником, а является главным распорядителем бюджетных средств. Собственником федерального имущества является Российская Федерация. Органы исполнительной власти осуществляют *лишь полномочия собственника* (владение, пользование, распоряжение) в пределах своей компетенции, предоставленной положением о соответствующем органе. Управление этой собственностью осуществляет Правительство РФ (п. "г" ч.1 ст114 Конституции РФ).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

учредитель в порядке, определенном законом. В данном случае этим лицом является Минсельхозпрод РФ.

Рассмотрев дело, суд кассационной инстанции постановил, что **жалоба подлежит удовлетворению** ввиду неправильного применения судом апелляционной инстанции норм материального права.

В соответствии со статьей 146 Закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 2000 год» заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств в структуре функциональной (ведомственной классификации расходов федерального бюджета) и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств федерального бюджета на текущий год.

Согласно представленной справке о лимитах бюджетных обязательств в разрезе предметных статей на 2000 год выделение техникуму бюджетных средств на финансирование расходов по оплате водоснабжения помещений не предусматривалось.

Следовательно, как правильно отметил в решении от 13.10.2000 суд первой инстанции по рассматриваемому делу, техникум при заключении договора должен был исходить из необходимости исполнения предусмотренных им обязательств за счет внебюджетных средств.

В материалах дела имелась справка о том, что техникум имел в спорный период времени денежные средства, полученные им от осуществления внебюджетной деятельности, в размере 310,2 тыс. руб. При этом на оплату коммунальных услуг было истрачено 11,7 тыс. руб., остальные денежные средства были израсходованы на заработную плату с начислениями, приобретение предметов снабжения.

При таких обстоятельствах, по мнению суда кассационной инстанции, суду следовало учесть, что техникум располагал денежными средствами, позволяющими ему оплатить задолженность в большем размере, чем это было сделано. Было также установлено, что техникум и в последующем периоде времени осуществлял деятельность, позволяющую ему получать иные денежные средства, помимо выделяемых из бюджета, которые могли быть направлены им на погашение задолженности перед истцом.

По делам, связанным с погашением кредиторской задолженности бюджета окончательное решение по спору не всегда выносили суды кассационной инстанции, рассматривающие соответствующие жалобы на акты судов первой и (или) апелляционной инстанции. Бывали случаи, когда дела доходили до Высшего Арбитражного Суда РФ, который рассматривал их в порядке надзора. Так, Постановление ФАС СЗО¹³⁵ было пересмотрено в надзорном порядке в ВАС РФ¹³⁶.

Согласно этому делу, ОАО «Тверьэнерго» обратилось в Арбитражный суд Тверской области с иском к Управлению юстиции Тверской области (далее - Управление юстиции) о взыскании 8360 руб. 68 коп. задолженности по оплате согласно договору на отпуск и пользование электрической энергией.

¹³⁵ Постановление ФАС СЗО от 13 сентября 1999 года Дело N 1449.

¹³⁶ Аналогичное дело также было пересмотрено в ВАС РФ (Постановление ФАС СЗО от 13 сентября 1999 года Дело N 1448).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Определением суда к участию в деле в качестве третьего лица на стороне ответчика было привлечено Управление судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в г.Твери (далее - Управление судебного департамента).

Решением от 26.05.99 иск был полностью удовлетворен.

Постановлением апелляционной инстанции от 19.07.99 решение суда было оставлено без изменения, а апелляционная жалоба Управления юстиции - без удовлетворения.

В кассационной жалобе Управление юстиции просило отменить принятые по делу судебные акты и отказать в удовлетворении заявленных требований, ссылаясь на статью 124 Конституции Российской Федерации, статью 33 Федерального конституционного закона от 31.12.96 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», статью 19 Федерального конституционного закона от 17.12.97 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон от 26.02.97 N 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 год», постановление Совета Министров СССР от 16.10.79 N 940 «О порядке передачи предприятий, объединений, организаций, учреждений, зданий и сооружений», Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.11.93 N 1187, совместный приказ Министерства юстиции Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 24.09.98 N 132/52 «О передаче обеспечения деятельности судов общей юрисдикции Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации», акт приема-передачи учреждений, объектов и имущества судов общей юрисдикции от Министерства юстиции Российской Федерации в ведение Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (далее - Судебный департамент), утвержденный начальниками Управления юстиции Тверской области и Управления судебного департамента. *Управление юстиции указывало на недостаточное финансирование в 1997 году и на факт передачи своей кредиторской и дебиторской задолженности Управлению судебного департамента* (выделено мной – К. Н.).

Проверив законность обжалуемых судебных актов, **кассационная инстанция не нашла оснований для их отмены.**

Как следовало из материалов дела, 10.04.96 между АООТ «Тверьэнерго» в лице филиала «Тверские электрические сети» и Управлением юстиции (абонент) был заключен договор на отпуск и пользование электрической энергией, согласно которому абонент обязался оплачивать электрическую энергию за расчетный период в установленный договором срок.

Основанием для предъявления иска послужило наличие у Управления юстиции 8360 руб. 68 коп. задолженности по оплате электроэнергии.

Ответчиком не оспаривалось наличие такой задолженности. В материалах дела имелся подписанный сторонами акт сверки, подтверждающий данное обстоятельство. Однако в качестве своих возражений Управление юстиции ссылалось на недостаточное и несвоевременное бюджетное финансирование в 1997 году, а также на факт передачи Управлению судебного департамента кредиторской и дебиторской задолженности Управления юстиции по акту приема-передачи.

Из материалов дела следовало, что Управление юстиции является государственным учреждением, финансируемым за счет средств федерального бюджета. Собственником его имущества является Российская Федерация.

Пунктом 2 статьи 120 ГК РФ установлено, что учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

В соответствии со статьей 53 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать те обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований или возражений. Таким образом, ссылаясь на недостаточное финансирование и передачу Управлению судебного департамента своей задолженности, Управление юстиции должно было доказать данные обстоятельства.

Представленные ответчиком и составленные им в одностороннем порядке отчет об исполнении сметы расходов и справка о непокрытых расходах, по мнению суда, не являются доказательствами, должным образом подтверждающими недостаточное финансирование Управления юстиции в 1997 году вообще и по соответствующей статье расходов - в частности.

В материалах дела отсутствовали как утвержденная на 1997 год смета расходов Управления юстиции, так и какие-либо финансовые документы, подтверждающие размер фактически выделенных Управлению юстиции в этот период денежных средств. Кроме того, в деле отсутствовали доказательства того, что Управление юстиции принимало какие-либо меры для получения из федерального бюджета необходимых денежных средств.

По мнению ФАС СЗО довод подателя жалобы о передаче Управлению судебного департамента своей кредиторской и дебиторской задолженности также не подтверждался материалами дела.

Кассационная инстанция пришла к заключению, что законодательством не установлено, что Судебный департамент и/или соответствующие Управления судебного департамента являются правопреемниками по правам и обязанностям Министерства юстиции Российской Федерации и/или соответствующих Управлений юстиции.

Совместный приказ Министерства юстиции Российской Федерации и Судебного департамента от 24.09.98 N 132/52 «О передаче обеспечения деятельности судов общей юрисдикции Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации» не содержит положений, позволяющих сделать вывод о передаче Управлению судебного департамента дебиторской и кредиторской задолженности Управления юстиции. Имеющийся в деле акт приема-передачи учреждений, объектов и имущества, утвержденный начальниками Управления судебного департамента и Управления юстиции, также никоим образом не подтверждает факт передачи Управлению судебного департамента кредиторской и дебиторской задолженности Управления юстиции, в том числе образовавшейся у последнего в 1997 году.

Таким образом, по мнению кассационной инстанции, материалами дела не подтверждалось наличие у Управления судебного департамента правопреемства по правам и обязанностям Управления юстиции.

С учетом изложенного кассационная инстанция пришла к выводу, что суд правомерно и обоснованно удовлетворил заявленные требования и что оснований для отмены обжалуемых судебных актов и удовлетворения кассационной жалобы не имеется.

Как было указано выше, данное постановление ФАС СЗО было опротестовано¹³⁷ заместителем Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

¹³⁷ Постановление ВАС РФ от 26 декабря 2000 г. No. 8679/99.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В протесте предлагалось предыдущие судебные акты отменить, дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Президиум постановил, что **протест подлежит удовлетворению** по следующим основаниям.

Одной из причин принятия подобного судебного акта явилось то, что судебными инстанциями не были запрошены утвержденная Министерством юстиции Российской Федерации смета расходов на 1998 год, а также доказательства распределения Управлением юстиции полученных бюджетных средств на оплату коммунальных услуг, в том числе электроэнергию.

Таким образом, по мнению ВАС РФ, судом не было проверено, имел ли ответчик возможность произвести расчеты с истцом за отпущенную Конаковскому районному суду¹³⁸ электроэнергию.

В соответствии с названным приказом от 24.09.98 No. 132/52 прием - передача судов общей юрисдикции, а также зданий, сооружений, помещений, имущества, финансирования, штатной численности и документации, обеспечивающих их деятельность, из ведения Министерства юстиции Российской Федерации в ведение Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации производится по утвержденной форме акта, в котором отражаются принятое на баланс имущество и финансовые обязательства, кредиторская и дебиторская задолженность.

В выписке из упомянутого акта приема - передачи, было указано, что прием и передача учреждений, объектов, имущества судов общей юрисдикции произведена согласно приложениям. Однако приложения к акту в деле отсутствовали.

По сообщению Управления юстиции Тверской области, задолженность перед ОАО «Тверьэнерго» была включена в акте при расшифровке кредиторской и дебиторской задолженности по судам Тверской области в графу «Муниципальные предприятия электрических сетей».

Данный довод ответчика судом проверен не был, акту приема - передачи с приложениями надлежащей оценки не было дано.

Поскольку судебные акты были приняты без учета всех обстоятельств дела, имеющих существенное значение для правильного разрешения спора, ВАС РФ решил, что они подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение.

При этом было указано, что суду при новом рассмотрении спора необходимо решить вопрос о привлечении к участию в деле в качестве ответчика Управление Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Тверской области.

4.2.7. Некоторые судебные ошибки, имевшие место в практике арбитражных судов, по делам, связанным с урегулированием кредиторской задолженности бюджетов в РФ

Интересным с точки зрения оспаривания в ВАС РФ является следующее дело, по которому ФАС СЗО вынес соответствующий судебный акт¹³⁹.

ОАО «Сестрорецкий инструментальный завод» (далее - Завод) обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с иском к профессиональному училищу N 120 города Сестрорецка (далее - ПУ N 120, училище) о

¹³⁸ Договор энергоснабжения был заключен в пользу судов общей юрисдикции, в т.ч. данного суда.

¹³⁹ Постановление ФАС СЗО от 18 октября 2002 года Дело N А56-11524/02.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

взыскании 20000 руб. задолженности по оплате тепловой энергии, поставленной по договору о снабжении тепловой энергией в горячей воде, а также 2000 руб. пеней.

Решением от 22.05.2002 исковые требования Завода были удовлетворены в полном объеме.

В кассационной жалобе ПУ N 120 просил отменить обжалуемый судебный акт как принятый с нарушением норм материального права и при этом ссылаясь на следующие обстоятельства:

- ответчик является государственным образовательным учреждением начального профессионального образования, деятельность которого финансируется согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 05.06.94 N 650 «Об утверждении типового положения об учреждениях начального профессионального образования» его учредителем и на основе местных нормативов финансирования;

- согласно действующему законодательству и с учетом судебной практики учреждение начального профессионального образования отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности ответственность по обязательствам несет учредитель.

Как следовало из материалов дела, Завод оказывал училищу услуги по отпуску тепловой энергии в горячей воде. Задолженность ПУ N 120 перед Заводом по оплате указанных услуг согласно подписанному сторонами акту сверки расчетов составляла 247301 руб. 62 коп.

Обязательства должника по оплате оказанных Заводом услуг в полном объеме выполнены не были, в связи с чем кредитором был предъявлен иск.

В соответствии со статьей 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

В пределах своей уставной правоспособности учреждения могут вести предпринимательскую деятельность. *Право на ее ведение должно быть закреплено в учредительных документах* (выделено авторами).

Пунктом 2 статьи 298 ГК РФ предусмотрено, что *если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность* (выделено авторами), то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

В материалах дела отсутствовали данные о том, что училищу не предоставлено такое право (выделено авторами).

Следовательно, по мнению суда, в случае образования задолженности при недостаточном бюджетном финансировании на ее погашение могли быть направлены денежные средства, получаемые училищем от предпринимательской деятельности¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Следует обратить внимание на допущенную формально-логическую ошибку суда. А именно, несмотря на то обстоятельство, что суд сначала говорит о том, что право учреждения на ведение деятельности, направленной на получение внебюджетных доходов должно быть закреплено в его уставе (что соответствует специальной (ограниченной) правоспособности учреждений), суд делает вывод, что поскольку ведение этой деятельности прямо не запрещено, то ее можно осуществлять. Необходимо отметить, что подобное умозаключение не основано на законе и может быть опровергнуто в вышестоящей инстанции, поскольку суд должен был проанализировать устав училища и выяснить предоставлено ему такое право или нет.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Кассационная инстанция пришла к выводу, что согласно законодательству в случае недостаточности у должника денежных средств и *другого имущества*¹⁴¹ (выделено мной К. Н.), приобретенных в результате коммерческой деятельности, требование может быть предъявлено к субсидиарному должнику.

В то же время кассационная инстанция решила, что не может согласиться с решением суда в части взыскания пеней.

В соответствии с пунктом 1 статьи 401 ГК РФ лицо, не исполнившее обязательства либо исполнившее его ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины.

Согласно письму Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.01.97 N С1-3/ОП-10 невыделение собственником имущества учреждения, в том числе Российской Федерацией, полностью или частично денежных средств, необходимых для оплаты учреждением в соответствии с договором переданных ему товаров, выполненных для него работ, оказанных услуг может быть признано обстоятельством, свидетельствующим об отсутствии вины учреждения в неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательства и служить основанием для освобождения его от имущественной ответственности¹⁴².

Факт направления в адрес ПУ N 120 финансовых средств в достаточном для погашения задолженности объеме *истцом* не был доказан¹⁴³.

По мнению суда, из материалов дела не следовало, что вины в неоплате ответчиком оказанных Заводом услуг нет¹⁴⁴. В этой связи требование истца о взыскании с училища пеней в размере 2000 руб. не было удовлетворено.

На основании изложенного, ФАС СЗО решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22.05.2002 в части взыскания с профессионального училища N 120 города Сестрорецка пеней в размере 2000 руб. отменил. В иске в этой части отказал, а в остальной части - оставил без изменения.

Неправильное применение судами норм материального права не редкость. Порой, подобные ошибки основываются на незнании элементарных институтов гражданского права. Так, по делу, рассмотренному ФАС Уральского округа¹⁴⁵ в порядке проверки в кассационной инстанции законности решений и постановлений арбитражных судов субъектов Российской Федерации, принятых ими в первой и апелляционной инстанциях, рассмотрел кассационную жалобу ГУП «Центральный научно-исследовательский институт точного машиностроения» на решение от 03.11.2000 Арбитражного суда Удмуртской Республики по делу по иску ГУП «Центральный

¹⁴¹ Разъяснение к этому положению см. выше.

¹⁴² На самом деле, такой вывод ВАС РФ можно распространить не только на акцессорные обязательства, как пеня или штраф, но и на основное обязательство, хотя сам ВАС РФ говорит применительно только к неустойке (Письмо ВАС РФ от 09.01.97 N С1-3/ОП-10). Отсюда вытекает, что в случае недофинансирования учреждения, последнее будет освобождено не только от уплаты неустойки, но и от погашения основной части кредиторской задолженности за полученные товары, работы или услуги. Единственное, что может «спасти» кредитора такого учреждения это предъявление иска из неосновательного обогащения в порядке, предусмотренном ГК РФ.

¹⁴³ Очередная ошибка суда. В частноправовых отношениях *отсутствие вины доказывается лицом, нарушившим обязательство* (п.2 ст. 401 ГК РФ), т.е. в данном случае училищем. Именно оно должно доказать факт недофинансирования из госбюджета, послужившее причиной неисполнения обязательства. Видимо данный состав ФАС СЗО не до конца прочитал Письмо ВАС РФ от 09.01.97 N С1-3/ОП-10, на которое он ссылался, где об этом прямо сказано.

¹⁴⁴ Видимо суд имел в виду *наличие вины*, поскольку только в случае ее наличия училище отвечало бы по обязательству.

¹⁴⁵ Постановление ФАС УрО от 23 февраля 2001 года Дело N Ф09-190/01-ГК.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

научно-исследовательский институт точного машиностроения» к другому ГУП «Сарапульский ликеро-водочный завод» о взыскании 580000 руб. задолженности и 1353 руб. 72 коп. процентов.

ГУП «Центральный научно-исследовательский институт точного машиностроения», г. Климовск Московской области (далее - ГУП «ЦНИИТОЧМАШ») обратилось в арбитражный суд с иском о взыскании с ГУП «Сарапульский ликеро-водочный завод» 580000 руб. задолженности по договору уступки права от 05.08.97 и 1353 руб. 72 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами за просрочку оплаты.

Решением от 03.11.2000 в иске было отказано, так как суд пришел к выводу о ничтожности договора уступки прав.

В кассационной жалобе ГУП «ЦНИИТОЧМАШ» просило решение изменить. Заявитель полагал, что, принимая решение об отказе в иске ввиду ничтожности сделки, суд в силу ст. 167 ГК РФ должен был по своей инициативе применить последствия недействительности ничтожной сделки, в частности, взыскать с ответчика 580000 руб., полученных по сделке.

Проверив законность решения, суд кассационной инстанции **оснований для отмены судебного акта не нашел.**

Как было установлено судом при рассмотрении спора, по условиям договора уступки права истец уступил ответчику право (требование) к Министерству оборонной промышленности на сумму задолженности 580000000 руб. (в старом масштабе цен), подлежащей погашению Министерством финансов РФ в соответствии с условиями проведения денежного зачета по расходам текущего содержания на конверсию оборонной промышленности РФ за счет средств федерального бюджета 1996 года, в порядке и на условиях, установленных «Временным порядком проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета 1996 года». Ответчик в связи с уступкой должен был поставить истцу ликероводочные изделия на сумму договора цессии в течение 4 месяцев со дня проведения зачета.

Таким образом, оспариваемый договор предусматривал уступку права, вытекающего из обязательств по финансированию из федерального бюджета путем проведения зачета с участием организаций - недоимщиков и предприятий, финансируемых из федерального бюджета. *В силу ст. 2 ГК РФ к данным правоотношениям гражданское законодательство не применяется* (выделено авторами), если иное не предусмотрено законодательством. Содержание договора уступки прав и материалы дела свидетельствовали, что соглашение, права по которому уступлены в результате заключения оспариваемой сделки, в нарушение ст. 48 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год», пункта 4 «Временного порядка проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год», утвержденного Минфином РФ 17.09.96, было заключено при отсутствии на момент заключения соглашения кредиторской задолженности ГУП «ЦНИИТОЧМАШ» перед недоимщиком - ГУП «Сарапульский ликероводочный завод».

При таких обстоятельствах, в силу ст. 168 ГК РФ¹⁴⁶ суд первой инстанции правомерно отказал в удовлетворении требований, основанных на ничтожной сделке, противоречащей названным нормам гражданского права и регулирующего бюджетные отношения законодательства.

¹⁴⁶ Возникает вопрос: почему был применен ГК, если гражданское законодательство не применяется?!

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Погашение недоимки ГУП «Сарапульский ликероводочный завод» по платежам в бюджет на сумму 580000 руб. (в новом масштабе цен) произошло в результате исполнения соглашения. Таким образом, ответчик по сделке уступки права от 05.08.97 не получал какого-либо имущества *или иных благ*, поэтому отсутствуют основания для применения предусмотренных ст. 167 ГК РФ последствий¹⁴⁷ (выделено авторами).

В силу изложенного кассационная жалоба была отклонена.

4.2.8. Произвольный отказ от исполнения обязательств бюджетным учреждением не является основанием для привлечения собственника его имущества к субсидиарной ответственности

На практике бывали случаи, когда бюджетное учреждение отказывалось от погашения кредиторской задолженности не по причине отсутствия денежных средств или их недостаточности, а по иным соображениям. В таких случаях, суды отказывались привлекать к субсидиарной ответственности собственника имущества соответствующих учреждений. Рассмотрим одно из таких дел.

ФАС Западно-Сибирского Округа (ФАС ЗСО)¹⁴⁸ рассмотрело жалобу на решение и постановление апелляционной инстанции по делу ЗАО «Сибстройкомплект» против Комитета жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Администрации г. Новокузнецка (далее - КЖКХ).

ЗАО «Сибстройкомплект» обратилось в Арбитражный суд Кемеровской области с иском к КЖКХ о взыскании 6059958 рублей 58 коп. задолженности за выполненные работы по договорам подряда и к городу Новокузнецку в лице финансового управления администрации города о взыскании указанной суммы долга в порядке субсидиарной ответственности при недостаточности средств у основного должника.

Решением суда от 10.12.2001 предъявленная сумма задолженности была взыскана с КЖКХ в пользу истца по тому мотиву, что выполнение работ истцом и ненадлежащее исполнение обязательства ответчиком подтверждены материалами дела. В иске к Финансовому управлению Администрации г. Новокузнецка было отказано, так как суд не нашел основания для привлечения этого ответчика к субсидиарной ответственности.

Постановлением суда от 12.03.2002 решение оставлено без изменения.

Оспаривая законность состоявшихся судебных актов, ЗАО «Сибстройкомплект» просило их изменить, взыскав задолженность с города Новокузнецка в лице финансового управления.

Рассмотрев дело суд кассационной инстанции **не нашел оснований для их отмены или изменения.**

Как было видно из материалов дела, между ЖКХ (заказчик) и ЗАО «Сибстройкомплект» (подрядчик) были заключены договоры подряда, согласно

¹⁴⁷ Трудно согласиться с мнением суда, который считает, что в результате зачета права, вытекающего из ничтожного договора и налоговых обязанностей недоимщика – обладателя права, последний не получает благ. На наш взгляд, в данном случае налицо неосновательное обогащение, поскольку согласно п. 1 ст. 1103 ГК РФ нормы о неосновательном обогащении применяются к требованиям о возврате исполненного по недействительной сделке, а ст. 167 ГК допускает взыскание денежной компенсации в случае, если невозможно вернуть исполненное по недействительной сделке. Поскольку зачет с бюджетом уже был произведен, то компенсацию необходимо было взыскать с ответчика. Именно такой подход предложен в Постановлении ФАС Северо-Кавказского Округа от 9 июня 1999 года Дело N Ф08-1036/99

¹⁴⁸ Постановление ФАС ЗСО от 18 июня 2002 года Дело N Ф04/2186-622/A27-2002; см. также Постановление ФАС ЗСО от 18 июня 2002 года Дело N Ф04/2185-624/A27-2002

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

которым подрядчик обязался по заданию заказчика выполнить капитальный ремонт шифера кровель жилых домов.

Арбитражным судом было установлено, что взятые по упомянутым договорам подряда обязательства подрядчиком выполнены, о чем КЖКХ и ЗАО «Сибстройкомплект» подписали акты приемки выполненных работ.

Поскольку обязательство по оплате выполненных работ ответчиком было выполнено ненадлежащим образом, был заявлен иск.

Долг ответчика им самим был подтвержден.

При таких обстоятельствах арбитражный суд решил, что правомерно была взыскана сумма долга с КЖКХ. Что касается требований истца о взыскании долга в субсидиарном порядке со второго ответчика, то судом эти требования были отклонены обоснованно, решил ФАС.

Признав КЖКХ учреждением, арбитражный суд на основании изученных и оцененных материалов дела пришел к выводу, что смета расходов на содержание жилищного фонда в 2000 году исполнена городом Новокузнецком в лице финансового управления на 198,19% к запланированным суммам. В частности, из отчета об исполнении сметы следовало, что запланированный бюджет на капитальный ремонт жилищного фонда выполнен городом Новокузнецком на 142,9%; кредиторская задолженность за выполненные работы по капитальному ремонту погашена в размере 200%. Более того, основным должником на капитальный ремонт использовались собственные средства, а исходя из имеющихся в материалах дела справок на отдельных счетах КЖКХ на день принятия решения у него имелись денежные средства, достаточные для погашения долга. Судом также было учтено, что КЖКХ отказывался от оплаты работ не в связи с отсутствием денежных средств, *а по другим причинам* (выделено мной – К. Н.).

Таким образом, арбитражный суд указал, что КЖКХ профинансирован из муниципального бюджета в пределах, превышающих выделенный для целей капитального ремонта лимит бюджетных средств. При этом довод заявителя жалобы о том, что финансовое управление заложило в смету и исполнило ее не только в денежном выражении, но и посредством взаимозачетов, был отклонен, так как договорами подряда была предусмотрена оплата в иной форме. Следовательно, основной должник ненадлежащим образом выполнил обязательства по оплате стоимости работ не по причине недофинансирования из муниципального бюджета. *Поэтому муниципальное образование не обязано нести субсидиарную ответственность* (выделено авторами).

Кроме того, в соответствии с действующим бюджетным законодательством заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств бюджета, производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств в структуре функциональной (ведомственной) классификации расходов бюджета. Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет бюджетных средств.

Поскольку при заключении договоров подряда КЖКХ вышел за пределы установленных сметой расходов на капитальный ремонт, то в этом случае муниципальное образование, а именно город Новокузнецк, ответственности не несет.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В связи с изложенным решение от 10.12.2001 и постановление от 12.03.2002 Арбитражного суда Кемеровской области были оставлены без изменения, кассационная жалоба - без удовлетворения.

4.2.9. Проблемы погашения долга госбюджета перед кредиторами в случае недофинансирования бюджетополучателей, действовавших в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств на момент заключения договора с данным кредитором

Следующее дело, рассмотренное ФАС ЗСО¹⁴⁹ отличается от предыдущих, в частности тем, что в этом деле собственник имущества бюджетного учреждения был привлечен к субсидиарной ответственности по обязательствам подведомственного учреждения в связи с недофинансированием расходов, понесенных в соответствии с лимитами бюджетных обязательств.

ЗАО «Кузнецкснабсбыт» обратилось в Арбитражный суд Кемеровской области с двумя исками к Комитету образования и науки Администрации г. Новокузнецка (далее - Комитет), Администрации г. Новокузнецка, Финансовому управлению Администрации г. Новокузнецка (далее - Финансовое управление) о взыскании 77564 руб., составивших задолженность по оплате работ, выполненных по ремонту детского сада N 251, и 13654,76 руб. - проценты за просрочку оплаты долга, и 31804 руб. долга по оплате работ по ремонту детского сада N 182, и проценты - 5744,34 руб.

Решением от 14.11.2001 суд взыскал задолженность с Финансового управления. Во взыскании процентов отказал, сославшись на статью ГК РФ. Комитет от ответственности был освобожден. В обоснование решения суд сослался на статью 120 ГК РФ.

Постановлением апелляционной инстанции этого суда от 04.01.2002 решение суда было отменено и принято новое решение, которым задолженность была взыскана с Комитета. В иске к Финансовому управлению и взыскании процентов судом было отказано. Выводы были мотивированы ссылкой на правовое положение и компетенцию ответчиков. При этом суд пришел к выводу о том, что задолженность должна быть взыскана с Комитета как главного распорядителя бюджетных средств.

Не согласившись с постановлением апелляционной инстанции, истец в кассационной жалобе указал, что суд апелляционной инстанции неправильно применил статьи 16, 120 ГК РФ и статьи 151, 158 БК РФ, неправильно определил полномочия главного и подведомственного распорядителей бюджетных средств, и просил решение первой инстанции суда оставить в силе, постановление отменить.

Суд кассационной инстанции посчитал **жалобу подлежащей удовлетворению.**

Из материалов дела было видно, что между истцом (Подрядчик) и Комитетом (Заказчик) были заключены договоры подряда на ремонт детских садов N N 251, 182, работы по которым Подрядчиком были выполнены, а обязательства по оплате Заказчиком не исполнены.

В обоснование неоплаты Заказчик сослался на отсутствие финансирования, что не оспаривалось Финансовым управлением.

Суд исследовав материалы дела, признал факт выполнения работ доказанным и вынес, по мнению кассационной инстанции, правильное решение о взыскании задолженности в пользу истца. На законных основаниях отказал во взыскании

¹⁴⁹ Постановление ФАС ЗСО от 16 апреля 2002 года Дело N Ф04/1385-306/A27-2002

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

процентов, поскольку по причине отсутствия финансирования Комитет денежными средствами не пользовался и не мог их неосновательно удерживать.

Однако судебные инстанции не пришли к единому мнению при решении вопроса о применении субсидиарной ответственности собственника имущества должника. Суд первой инстанции посчитал, что поскольку причиной неоплаты явилось отсутствие у должника финансирования, то на основании статьи 120 ГК РФ задолженность подлежит взысканию с собственника имущества - Администрации г. Новокузнецка в лице Финансового управления как главного распорядителя средств местного бюджета.

Суд апелляционной инстанции при вынесении постановления сослался на статью 158 Бюджетного кодекса (пункт 10), согласно которой главным распорядителем средств местного бюджета является орган местного самоуправления (бюджетное учреждение), имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям денежных средств. Исходя из Положений о Комитете и Финансовом управлении, посчитал главным распорядителем бюджетных средств Комитет.

В соответствии с Положением о Комитете, утвержденным постановлением Главы администрации города от 22.05.97 N 409, Комитет является отраслевым органом и осуществляет государственную политику в области образования, входит в систему органов исполнительной власти. На основании пункта 4.4 Положения полномочиями Комитета являются организация взаимозачетов с предприятиями города по ремонту образовательных учреждений, планирование, оформление заказов на проведение ремонта объектов в соответствии с бюджетными ассигнованиями. По организационно - правовой форме Комитет является учреждением, а собственником имущества учреждения - Администрация города Новокузнецка. Финансирование Комитета осуществляется за счет средств местного бюджета. Самостоятельной хозяйственной деятельностью Комитет не занимается, иных источников дохода не имеет.

Являясь учреждением, Комитет согласно пункту 2 статьи 120 ГК РФ отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность несет собственник соответствующего имущества, то есть Администрация города Новокузнецка.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств бюджета, производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств в структуре функциональной (ведомственной классификации расходов бюджета). Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет бюджетных средств.

Поскольку законодательство предусматривает погашение за счет средств соответствующего бюджета только той части кредиторской задолженности бюджетных учреждений, которая санкционирована собственником, а *обстоятельства дела свидетельствуют об отсутствии у должника финансирования и отсутствии превышения лимитов выделенных средств, то задолженность должна быть погашена за счет собственника имущества учреждения* (выделено авторами).

По этой причине выводы суда первой инстанции о применении субсидиарной ответственности и возложении ответственности на собственника имущества были признаны правильными на основании статьи 120 ГК РФ. В силу определенных пунктом 7 статьи 151 БК РФ функций Финансовое управление является финансовым органом, обслуживающим и управляющим средствами города Новокузнецка.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Суду было предписано произвести поворот исполнения отмененного судебного акта.

Таким образом, Постановление апелляционной инстанции было отменено, а решение этого же суда от 14.11.2001 по этому же делу оставлено в силе.

4.2.10. Основания возникновения кредиторской задолженности бюджетов в РФ

Кредиторская задолженность бюджетов может возникать не только в результате принятия на себя обязательств по сделкам бюджетными учреждениями¹⁵⁰. Указанная задолженность может возникать также в результате иных действий, например, принятия нормативных актов, предусматривающих увеличение расходов (ст. 83 БК РФ).

Так, по одному из дел, рассмотренных ФАС ЗСО¹⁵¹, касающегося обжалования действий областной администрации по обращению в суд с ходатайством о продлении срока внешнего управления в отношении должника в процессе банкротства, и по даче поручительства в пользу должника от имени областной администрации.

В судебном акте говорится следующее:

«Заявитель указывал на ничтожность поручительства Администрации Новосибирской области, поскольку в бюджете области на момент выдачи поручительства не предусмотрены такие расходы». Таким образом, возникла несанкционированная бюджетная задолженность субъекта Федерации.

В документе ФАС также было сказано:

«Особенности участия субъектов Российской Федерации в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, установлены статьями 131 и 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Согласно названным статьям в течение финансового года органы законодательной и исполнительной власти не вправе принимать решений, приводящих к увеличению расходов бюджетов либо к снижению доходов бюджетов других уровней¹⁵² без внесения изменений и дополнений в соответствующие законы о бюджетах.

Из этого следует, что, предоставляя поручительство по обязательствам АООТ «НовЭЗ» как градообразующей организации [должника], Администрация Новосибирской области должна была представить арбитражному суду сведения о резервировании необходимых денежных средств в соответствующем бюджете и график погашения кредиторской задолженности и требований по обязательным платежам».

Отсюда вытекает, что если расходы, производимые или которые могут быть произведены за счет бюджета, не отражены в законе о бюджете, то выданные

¹⁵⁰ Необходимо отметить, что практически во всех положениях о соответствующем органе управления (власти) говорится, что этот орган по организационно-правовой форме является учреждением и финансируется из бюджета.

¹⁵¹ Постановление ФАС ЗСО от 31 августа 2001 года Дело N Ф04/2574-790/А45-2001

¹⁵² Не совсем ясна формулировка данной нормы, а именно, каким образом читать эту статью, поскольку во второй части предложения говорится о снижении доходов бюджетов *других уровней*. То есть, возникает вопрос: в первой части предложения говорится об увеличении расходов бюджетов других уровней или вообще об увеличении расходов бюджетов. Очевидно, что только последняя трактовка этой нормы может применяться в данном деле.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

поручительства (гарантии) и иные принятые обязательства органами власти недействительны. Поэтому, суд постановил следующее:

«Следовательно, представленное администрацией поручительство не соответствует требованиям, установленным статьями 134, 135 Федерального закона «О несостоятельности», статьями 131, 152 Бюджетного кодекса РФ и главой 23 Гражданского кодекса Российской Федерации. Сделка, не соответствующая закону, в силу положений статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации признается недействительной».

4.2.11. Практика разрешения споров, вытекающих из факта недофинансирования бюджетополучателей, по искам последних

Практике известны случаи обращения с иском о погашении кредиторской задолженности государства или муниципалитетов не только кредиторами получателей бюджетных средств, но также и самими получателями таких средств.

Так, согласно одному из таких дел решением от 30.05 - 04.06.2001 Арбитражный суд Самарской области отказал в удовлетворении исковых требований МУП «Департамент жилищно-коммунального хозяйства» к г. Чапаевск об обязанности ответчика перечислить финансовые средства в объеме недофинансирования, а также процентов за использование финансовых средств.

Постановлением апелляционной инстанции от 10.01.2002 решение было оставлено без изменения.

В кассационной жалобе истец просил отменить названные судебные акты как принятые с нарушением норм материального и процессуального права, а исковые требования удовлетворить.

Судебная коллегия Федерального арбитражного суда Поволжского округа, проверив законность и обоснованность обжалованных судебных актов, **нашла их подлежащими отмене с направлением дела на рассмотрение по существу.**

Как было видно из материалов дела, истец заявил материально-правовое требование о взыскании задолженности, образовавшейся в результате недофинансирования из муниципального бюджета.

Уточняя исковое заявление, истец изменил предмет иска, заявив о взыскании убытков, образовавшихся ввиду неполного финансирования из городского бюджета в 1997, 1998, 1999 гг.

Истцом был изменен лишь предмет иска: *требование о взыскании финансовых средств за 1997, 1998, 1999 гг. было заменено на требование о взыскании убытков* (выделено авторами). При этом основания искового требования истцом не были изменены.

Таким образом, по мнению кассационной инстанции, суды первой и апелляционной инстанций неосновательно отклонили уточнение истцом требования по заявленному иску, не рассмотрев по существу заявленное им требование.

Исходя из изложенного обжалованные судебные акты были признаны незаконными и необоснованными.

4.2.12. Проблемы исполнения судебных актов по рассматриваемой категории дел и невыяснения обстоятельств, имеющих существенное значение для вынесения правильного решения по делу

Практике известны случаи, когда иск предъявлялся к одному органу государственной власти, но в силу определенных причин, удовлетворенная сумма иска взыскивалась с иного органа власти. Рассмотрим одно из таких дел¹⁵³.

АООТ «Огнеупорстрой» обратилось к Управлению юстиции администрации Воронежской области с иском о взыскании 317083 руб. задолженности за выполненные подрядные работы.

Решением от 23.05.2000 иск был удовлетворен, и с Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по Воронежской области была взыскана стоимость выполненных подрядных работ.

Суд первой инстанции указал при этом, что в силу определенных обстоятельств Управление Судебного департамента приняло на себя обязательство по погашению долга перед подрядчиком по объекту незавершенного строительства, переданного ему по акту приема - передачи.

Постановлением апелляционной инстанции от 31.07.2000 решение Арбитражного суда было оставлено без изменения.

Управление Судебного департамента в Воронежской области обратилось с кассационной жалобой, полагая, что материалами дела не доказан факт передачи задолженности за выполненные подрядные работы по незавершенному строительством зданию.

Рассмотрев дело, **кассационная коллегия пришла к заключению, что принятые по делу судебные акты необходимо оставить без изменения по следующим основаниям.**

Из материалов дела вытекало, что АООТ «Огнеупорстрой» и Управлением юстиции при администрации Воронежской области был заключен договор подряда. По условиям договора подрядчик (истец) взял на себя обязательства по заданию «заказчика» выполнить работы по строительству пристройки к зданию районного суда в г. Семилуки Воронежской области.

Стоимость выполненных подрядчиком работ составляла 799029 руб.

Принятые работы заказчик оплатил частично, в пределах средств, выделенных в 1997 г. из Федерального бюджета на эти цели.

В последующие годы средства на осуществление строительства здания суда из Федерального бюджета не выделялись. Кредиторская задолженность управления юстиции за выполненные работы составляла 317083 руб.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральным законом «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» и на основании Распоряжения Мингосимущества РФ от 07.04.1999 N 290-р и приказа Минюста РФ и Судебного департамента при Верховном Суде РФ N 132/52 от 24.09.98 Управлением юстиции Воронежской области и Управлением Судебного департамента была осуществлена приемка - передача имущества судов, о чем был составлен акт приемки - передачи.

¹⁵³ Постановление ФАС ЦО от 20 сентября 2000 г. Дело N А14-1930-00/110/4.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Суд отметил, что исследованные в судебном заседании документы по передаче незавершенного строительством здания суда Департаменту опровергают доводы заявителя кассационной жалобы о том, что передача задолженности¹⁵⁴ по капитальному строительству не состоялась.

В акте приемки - передачи было указано на то, что, на баланс Судебного департамента принят спорный объект незавершенной строительством пристройки к зданию суда.

Таким образом, суд констатировал, что передача незавершенного строительством объекта состоялась с учетом задолженности за выполненные работы.

В силу п. 9 ч. 1 ст. 8 ГК РФ гражданские права и обязанности возникают вследствие событий, с которыми закон и иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий.

В данном случае, по мнению суда, осуществление передачи судов общей юрисдикции, а также зданий, сооружений, помещений, имущества, финансирования, штатной численности и документации, обеспечивающих их деятельность, из ведения Министерства юстиции РФ в ведение Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и относится к событиям¹⁵⁵, которые влекут для департамента соответствующие последствия.

При изложенных обстоятельствах кассационная коллегия решила, что судом первой и апелляционной инстанции были полно исследованы представленные доказательства, им дана правильная правовая оценка, судебные акты приняты в соответствии с нормами материального и процессуального права, вследствие чего основания для их отмены отсутствуют.

В правоприменительной деятельности арбитражных судов по разрешению рассматриваемой категории дел были случаи, когда дела направлялись на новое рассмотрение судов первой инстанции по причине невыяснения обстоятельств, имеющих существенное значение для вынесения правильного решения. Так, по одному из таких дел¹⁵⁶ арбитражным судом Центрального Округа (ФАС ЦО) было пересмотрено в кассационном порядке решение по иску Отдела вневедомственной охраны № 3 г. Курска к Муниципальной организации культуры «Централизованная библиотечная система», администрации г. Курска в лице Департамента финансов о взыскании 42857 руб. 70 коп.

Решением суда от 18.11.99 г. иски были удовлетворены в полном объеме.

В кассационной жалобе Департамент финансов администрации г. Курска просил решение отменить, а дело направить на новое рассмотрение.

Рассмотрев дело, **кассационная коллегия постановила, что решение суда. подлежит отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение по следующим основаниям.**

¹⁵⁴ Необходимо иметь в виду, что перевод долга осуществляется только с согласия кредитора, в данном случае, подрядчика (п.1 ст. 391 ГК РФ).

¹⁵⁵ На наш взгляд, сложно отнести данный юридический факт к разряду событий, поскольку событие – это явление, происходящее помимо воли субъектов оборота. В данном же случае, имело место действие, не носящее случайный характер, а произошедшее в результате волевых деяний субъекта правоотношения.

¹⁵⁶ Постановление ФАС ЦО от 15 марта 2000 г. Дело № А35-4271/99-С8. См. также Постановление ФАС ЦО от 15 марта 2000 г. Дело № А35-4265/99-С8

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Как следовало из материалов дела, в соответствии с договором истец оказывал ответчику услуги по охране библиотек NN 5, 7, 8 г. Курска, которые последний обязан был оплачивать ежемесячно до 10 числа.

В связи с ненадлежащим исполнением обязательства по договору образовалась задолженность в сумме 42857 руб. 70 коп.

Как следовало из данных годового отчета по отрасли «Культура» бюджетом к выплате на «текущие расходы» за 1996 год было запланировано 207 тыс. рублей, а исполнено - 305 тыс. рублей; за 1997 года соответственно 375 тыс. рублей, а исполнено 326 тыс. рублей.

В материалах дела отсутствовали сведения о том, каким образом расходовались указанные средства Департаментом культуры г. Курска и Муниципальной организацией культуры «Централизованная библиотечная система». Кроме того, в своих отчетных балансах Муниципальная организация культуры «Централизованная библиотечная система» должна была указать задолженность по оплате охранных услуг по договору N 119 от 20.09.95 г. как кредиторскую задолженность, а финансирующие ее органы должны были предусмотреть в бюджетной смете на следующий год способы ее погашения.

Данное обстоятельство судом не выяснялось.

Согласно ст. 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами и лишь при их недостаточности субсидиарная ответственность по его обязательствам может быть возложена на собственника соответствующего имущества.

Как следовало из пунктов 2.2. и 3.2 Устава Муниципальной организации культуры «Централизованная система библиотек» данное юридическое лицо имело право заниматься коммерческой (предпринимательской) деятельностью в целях финансовой поддержки своей деятельности.

Как заявил представитель Департамента финансов г. Курска библиотеки имеют доходы от предпринимательской деятельности, поскольку сдают помещения в аренду коммерческим структурам. Эти доводы одного из ответчиков также не были проверены.

ФАС ЦО постановил, что при новом рассмотрении суду следует устранить отмеченные недостатки с целью принятия обоснованного и законного решения.

Практике известны случаи, когда истцы, имеющие право на иск против бюджетных учреждений, имеющих непогашенную кредиторскую задолженность перед ними, предъявляли иск о взыскании процентов за неисполнение судебных решений, которыми были удовлетворены их первоначальные иски. Другими словами, такие истцы, вместо того чтобы вчинить иск о субсидиарной ответственности главных распорядителей бюджетных средств по обязательствам учреждений, предъявляли иски о взыскании процентов за пользование чужими денежными средствами.

Так, ФАС СКО рассмотрев в судебном заседании кассационную жалобу МУП Городовиковского МПОКХ на решение от 17.01.2001 и постановление апелляционной инстанции от 04.04.2001 Арбитражного суда Республики Калмыкия, установил следующее¹⁵⁷.

МУП Городовиковского многоотраслевого производственного объединения коммунального хозяйства (далее - МУП Городовиковского МПОКХ), г. Городовиковск, обратилось в Арбитражный суд Республики Калмыкия с иском к Министерству

¹⁵⁷ Постановление ФАС СКО от 18 июня 2001 года Дело N Ф08-1724/2001.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

финансов Республики Калмыкия (далее - Минфин Республики Калмыкия), г. Элиста, о взыскании 27620 рублей процентов за пользование чужими денежными средствами на основании статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации, в связи с неисполнением решения Арбитражного суда Республики Калмыкия от 29.02.2000.

Решением от 17.01.2001 в удовлетворении заявленных истцом требований было отказано.

Определением от 16.03.2001 суд апелляционной инстанции привлек к участию в деле в качестве второго ответчика Министерство общего и профессионального образования Республики Калмыкия.

Постановлением апелляционной инстанции от 04.04.2001 решение суда первой инстанции было оставлено без изменения.

Отказ в иске судебные инстанции мотивировали отсутствием у МУП Городовиковского МПОКХ правовых оснований для предъявления к Минфину Республики Калмыкия требования о взыскании процентов в порядке статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку у указанного ответчика отсутствовало обязательство по исполнению решения Арбитражного суда Республики Калмыкия от 29.02.2000. Отказ в отношении Министерства общего и профессионального образования Республики Калмыкия был мотивирован отсутствием вины последнего в ненадлежащем исполнении решения от 29.02.2000, что подтверждалось представленными ответчиком доказательствами и являлось основанием для освобождения Министерства общего и профессионального образования Республики Калмыкия от ответственности на основании статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Не согласившись с состоявшимися судебными актами, МУП Городовиковское МПОКХ обжаловало их в кассационном порядке. В жалобе заявитель просил отменить решение и постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Республики Калмыкия, полагая, что выводы судов обеих инстанций об отсутствии как правовых оснований для предъявления иска к Минфину Республики Калмыкия, так и вины Министерства общего и профессионального образования Республики Калмыкия в просрочке исполнения решения судебного решения необоснованны, материалы дела подтверждают возможность надлежащего погашения задолженности, взысканной по решению Арбитражного суда Республики Калмыкия от 29.02.2000. Кроме того, по его мнению, ответчики не доказали, что предприняли все меры для своевременного погашения долга (пункт 1 статьи 401 ГК РФ).

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановил, что решение и постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Республики Калмыкия следует оставить без изменения, а кассационную жалобу - без удовлетворения по следующим основаниям.

Как следовало из материалов дела, решением Арбитражного суда Республики Калмыкия от 29.02.2000 с Министерства общего и профессионального образования Республики Калмыкия в пользу МУП Городовиковского МПОКХ была взыскана задолженность по оплате коммунальных услуг в размере 295935 рублей, истцу был выдан исполнительный лист от 09.04.2000, который был направлен им в Элистинское подразделение Службы судебных приставов Министерства юстиции Республики Калмыкия.

Судебными инстанциями установлено, что обязательство по погашению задолженности, взысканной решением суда от 29.02.2000, Министерством общего и

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

профессионального образования Республики Калмыкия надлежащим образом не исполнено. Указанное обстоятельство ответчиком не оспаривалось.

В связи с ненадлежащим исполнением обязательства по исполнению судебного акта МУП Городовиковского МПОКХ обратилось с иском о взыскании процентов за пользование чужими денежными средствами.

В соответствии с пунктом 1 статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации за пользование чужими денежными средствами вследствие просрочки в их уплате подлежат уплате проценты на сумму этих средств.

Вместе с тем, как отметил суд, в соответствии с пунктом 1 статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации необходимым основанием ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства (кроме обязательств, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности) является наличие вины лица, допустившего нарушение обязательства. При этом такое лицо признается невиновным, если докажет, что приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства.

В обоснование своих возражений на заявленные истцом требования Министерство общего и профессионального образования Республики Калмыкия представило суду доказательства отсутствия вины в ненадлежащем исполнении судебного акта Арбитражного суда Республики Калмыкия. Так, из представленных ответчиком документов следовало, что в связи с ненадлежащим финансированием последнего из республиканского бюджета кредиторская задолженность учреждений Министерства общего и профессионального образования Республики Калмыкия по оплате коммунальных услуг в 2000 году составила 7559100 рублей, тогда как в этом же году из бюджета Республики Калмыкия ответчику было выделено на эти цели всего 39186 рублей, ненадлежащее финансирование привело к значительному росту задолженности по оплате коммунальных услуг подведомственных Министерству детских учреждений (детских домов и школ - интернатов).

В соответствии с положением о Министерстве общего и профессионального образования Республики Калмыкия последнее не имеет других источников финансирования, кроме финансирования из республиканского бюджета, и не вправе осуществлять коммерческую деятельность. Таким образом, у ответчика отсутствовали реальные предпосылки для пользования денежными средствами истца.

В то же время, как установлено судебными инстанциями и подтверждалось материалами дела, Министерство общего и профессионального образования принимало все возможные меры для погашения перед истцом образовавшейся задолженности.

При изложенных обстоятельствах отказ судов обеих инстанций в удовлетворении заявленного МУП Городовиковского МПОКХ требования о применении к Министерству общего и профессионального образования Республики Калмыкия ответственности за ненадлежащее исполнение обязательства по оплате коммунальных услуг в виде взыскания процентов за пользование чужими денежными средствами был признан обоснованным.

Суды первой и апелляционной инстанции отказали и в удовлетворении требований истца о взыскании процентов в порядке статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации с Министерства финансов Республики Калмыкия.

Статья 395 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает ответственность за нарушение гражданско-правового обязательства.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Согласно пункту 2 статьи 307 Гражданского кодекса Российской Федерации обязательства возникают из договора, вследствие причинения вреда и из иных оснований, указанных в Гражданском кодексе Российской Федерации (статья 8 ГК РФ).

Суд пришел к заключению, что *поскольку между МУП Городовиковского МПОКХ и Минфином Республики Калмыкия отсутствовали обязательственные правоотношения, вывод судебных инстанций об отсутствии у истца правовых оснований для взыскания с указанного ответчика процентов за пользование чужими денежными средствами является обоснованным* (выделено авторами).

4.2.13. Арбитражная практика по делам, связанным с погашением кредиторской задолженности бюджета за счет частного лица

Практике известны случаи, когда кредиторская задолженность госбюджета возникала в результате совершения сделок в пользу государства, но соответствующую ответственность по решению суда несла частная организация, заключившая договор. При этом суд мотивировал такое решение тем, что договор, заключенный с кредитором (истцом), обязывает именно такую организацию исполнить его.

Так, Арбитражный суд рассмотрел кассационную жалобу ОАО «Амурстройзаказчик» на решение от 04.03.2002 и постановление от 24.04.2002 Арбитражного суда Амурской области по иску ОАО «Буряагропромстрой» к ОАО «Амурстройзаказчик», Финансовому департаменту Администрации Амурской области, комитету по архитектуре и строительству, ФУ ОГУП «Строитель» о взыскании 4125635 рублей¹⁵⁸.

ОАО «Буряагропромстрой» обратилось в Арбитражный суд Амурской области с иском к ОАО «Амурстройзаказчик» о взыскании стоимости выполненных строительных работ в размере 4125635 рублей на объектах: здании главного корпуса районной больницы города Завитинска по соответствующим контрактам; банно-оздоровительного комплекса на 76 мест в поселке Прогресс по договору подряда, и соответствующим заключенным контрактам; 36-квартирного жилого дома в поселке Буря по контракту.

Определением суда к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора, были привлечены: Финансовый департамент Администрации Амурской области, Комитет по архитектуре и строительству Администрации Амурской области, Администрация Амурской области.

По ходатайству истца к участию в деле в качестве ответчика было привлечено областное государственное унитарное предприятие «Строитель» (далее - ОГУП «Строитель»).

Решением от 04.03.2002, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции от 24.04.2002, исковые требования были удовлетворены в полном объеме.

С ОАО «Амурстройзаказчик» на основании ст. ст. 309, 740 ГК РФ был взыскан основной долг - 4125635 рублей в пользу ОАО «Буряагропромстрой».

В кассационной жалобе ОАО «Амурстройзаказчик» предлагал решение от 04.03.2002, постановление от 24.04.2002 отменить в связи с неправильным применением норм материального и процессуального права.

¹⁵⁸ Постановление ФАС ДВО от 09 июля 2002 года Дело N Ф03-А04/02-1/1272

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В обоснование жалобы заявителем были приведены доводы о том, что судебные инстанции неправильно применили ст. 740 ГК РФ и не применили подлежащий применению параграф 5 главы 37 ГК РФ¹⁵⁹, поскольку подрядные работы выполнялись для удовлетворения потребностей Амурской области, а их финансирование осуществлялось за счет средств областного бюджета, а не за счет средств ОАО «Амурстройзаказчик».

Кроме того, ответчик считал, что на основании п. 1 ст. 417 ГК РФ обязательства ОАО «Амурстройзаказчик» перед истцом прекратились с момента принятия главой Администрации Амурской области постановления от 20.11.2000 N 696, согласно которому с ОАО «Амурстройзаказчик» сняты функции заказчика, что сделало невозможным дальнейшее исполнение обязательств перед истцом по обеспечению финансирования строительства из средств областного бюджета (выделено авторами).

Как полагал заявитель жалобы, не соответствует действительности вывод апелляционной инстанции о том, что задолженность ОАО «Амурстройзаказчик» по находящимся в авансах материальным ресурсам, полученным по проведенным поставщиками зачетам по налогам в областной бюджет, составила 13250,7 млн. рублей.

Согласно утверждениям заявителя с момента снятия функций государственного заказчика с ОАО «Амурстройзаказчик» и до судебного разбирательства от комитета по архитектуре и строительству как контролирующего органа не поступало указаний по финансированию кредиторской задолженности областного бюджета подрядчику из имеющихся в авансах материальных ресурсов.

По мнению заявителя жалобы, лишь 20.03.2002 было принято окончательное решение по авансам, т.е. подписано соглашение между Администрацией Амурской области и ОАО «Амурстройзаказчик», согласно которому имеющуюся задолженность по авансам в размере 7665000 рублей ОАО «Амурстройзаказчик» погашает следующим образом: на сумму 4665000 рублей передает Администрации Амурской области квадратные метры жилья, а на 3000000 рублей производит расчеты материально-техническими ценностями с подрядными организациями. Следовательно, Администрация Амурской области направила на расчеты с подрядными организациями 3000000 рублей материально-техническими ресурсами, а не в денежном выражении. Как считал ответчик, указанные средства не носили целевого характера бюджетного финансирования и отношения к обязательствам по расчетам с ОАО «Буряэгропромстрой» не имели.

Рассмотрев дело **ФАС ДВО не нашел оснований для отмены обжалуемых судебных актов.**

Как следовало из материалов дела, 17.05.1999 между Администрацией Амурской области (инвестор) и ОАО «Амурстройзаказчик» (застройщик) был заключен договор строительства объектов, финансируемых за счет средств областного бюджета.

По условиям данного договора инвестор поручает застройщику исполнять функции единого строительного заказчика для решения программ в области капитального строительства за счет средств областного бюджета на территории Амурской области.

Согласно договору инвестор передает застройщику перечень объектов, включенных в утвержденную программу капитального строительства, обеспечивает их финансирование из средств областного бюджета.

¹⁵⁹ Подрядные работы для государственных нужд.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Застройщик в соответствии с поручаемыми объемами заключает договоры с проектными организациями, с подрядными организациями и с предприятиями - поставщиками, обеспечивая выполнение целевых задач по конкретным объектам (проектирование, строительство объектов, обеспечение строек оборудованием и строительными материалами, передача на баланс эксплуатирующим организациям, осуществляет приемку - передачу незавершенного строительства и др.).

Инвестор проводит взаиморасчеты с застройщиком по оплате проектных работ, выполненных объемов работ по объектам, приобретения материалов, оборудования и других затрат по смете, используя денежные, вексельные ресурсы и другие способы.

Оплата выполненных объемов работ организациям производится согласно выписке из распределения средств, предварительно согласованной обеими сторонами, с учетом задолженности за выполненные объемы работ.

Во исполнение данного договора между ОАО «Буряагропромстрой» (подрядчик) и ОАО «Амурстройзаказчик» (заказчик) в период с 1996 года по 2000 год были заключены договоры (контракты) на выполнение подрядных работ по строительству объектов, в том числе центральной районной больницы в городе Завитинске, банно-оздоровительного комплекса в поселке Прогресс, 36-квартирного дома в поселке Буряя.

Истец обязательства, принятые по договорам, выполнил в полном объеме.

Работы были приняты ответчиком, что подтверждалось соответствующими справками. Стоимость выполненных истцом работ составила 12407902 рублей, которая была оплачена ответчиком частично, в размере 7182480 рублей.

В течение 2001 года часть долга в сумме 1099786 рублей была оплачена ОГУП «Строитель».

По состоянию на 17.12.2001 задолженность ОАО «Амурстройзаказчик» перед ОАО «Буряагропромстрой» составила 4125635 рублей, за взысканием которой истец обратился в арбитражный суд с иском.

Принимая решение об удовлетворении исковых требований в заявленной сумме, суд исходил из следующего.

Согласно ст. 309 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом и в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона.

В соответствии со ст. 740 ГК РФ по договору строительного подряда подрядчик обязуется в установленный договором срок построить по заданию заказчика определенный объект либо исполнить иные строительные работы, а заказчик обязуется создать подрядчику необходимые условия для выполнения работ, принять их результаты и уплатить обусловленную цену.

При исследовании доказательств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, арбитражный суд установил, что по поручению «Заказчика» - ОАО «Амурстройзаказчик» и согласно договорам подряда и контрактам на строительство ОАО «Буряагропромстрой» осуществляло строительство банно-оздоровительного комплекса в п. Прогресс, 36-квартирного жилого дома в п. Буряя, ЦРБ в г. Завитинске.

Оплата выполненных подрядчиком работ производилась ответчиком по мере поступления финансирования объектов строительства из областного бюджета и теми формами расчетов, которые предусматривались распределителем бюджетных средств - комитетом по архитектуре и строительству (инвестором).

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Факт выполнения истцом работ на сумму 12407902 рублей подтвержден актами приемки выполненных работ и справками об их стоимости, подписанными заказчиком без замечаний.

Оплата выполненных работ в сумме 8282267 рублей была подтверждена имеющимся в деле счетами-фактурами, платежными документами, а также актом сверки на 02.04.2002.

Оставшаяся задолженность на 02.04.2002 в сумме 4125635 руб. ОАО «Амурстройзаказчик» перед ОАО «Буряагропромстрой» не была погашена.

Соответствующими Постановлениями главы Администрации Амурской области с ОАО «Амурстройзаказчик» были сняты функции заказчика по строительству объектов, финансируемых за счет средств областного и федерального бюджетов, и функции заказчика были возложены на вновь созданное предприятие ОГУП «Строитель».

ОАО «Амурстройзаказчик» было предписано в срок до 25.12.2000 передать ОГУП «Строитель» (по состоянию на 01.11.2000) незавершенное строительство, проектную и исполнительную документацию, строительные материалы, оборудование, задолженность строительным организациям, числящимся по статистической отчетности в составе незавершенного строительства на 01.01.2000 по объектам, финансируемым за счет средств областного и федерального бюджетов.

Как было установлено судом, по состоянию на 01.01.2001 сумма авансов ОАО «Амурстройзаказчик» по материальным ресурсам, полученным в счет проведенных зачетов по налогам организаций - поставщиков в областной бюджет за 1999 - 2000 годы составила 13,3 млн. рублей, о чем свидетельствовал акт сверки на 01.01.2001 между ОАО «Амурстройзаказчик» и Комитетом по архитектуре и строительству Администрации Амурской области.

Задолженность по указанным в иске объектам не вошла в перечень принятых ОГУП «Строитель» авизо.

Из имеющейся в деле переписки между ОАО «Амурстройзаказчик» и Комитетом по архитектуре и строительству Администрации Амурской области и актов сверок между ними следовало, что за ОАО «Амурстройзаказчик» на 19.04.2002 числится долг в сумме 11,7 млн. рублей.

Данная задолженность образовалась ввиду того, что ОАО «Амурстройзаказчик», получив материальные ресурсы в счет проведенных зачетов по налогам в областной бюджет, использовало их не по целевому назначению. В связи с этим осталась непогашенной кредиторская задолженность перед подрядчиками, в том числе перед истцом по заявленному иску (выделено авторами).

Поскольку ОАО «Амурстройзаказчик» обязательства по договорам подряда (контрактам) не исполнило, оплату выполненных истцом работ произвело не в полном объеме, а оставшаяся задолженность в размере 4125635 рублей подтверждена актом сверки от 02.04.2002, подписанным ОАО «Амурстройзаказчик», ОАО «Буряагропромстрой» и ОГУП «Строитель», то арбитражный суд, по мнению кассационной инстанции, правильно применил ст. ст. 309, 740 ГК РФ и обоснованно удовлетворил требования истца в заявленной сумме за счет ОАО «Амурстройзаказчик».

При этом доводы ответчика о неправильном применении судом ст. ст. 309, 740 ГК РФ и неприменении параграфа 5 главы 37, ст. 417 ГК РФ были признаны несостоятельными.

Кроме того, как было видно из дела, ОАО «Амурстройзаказчик» в установленном законом порядке объекты - ЦРБ г. Завитинска, банно-прачечный комплекс в п.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Прогресс, 36-квартирный жилой дом в п. Буряя для финансирования ОГУП «Строитель» не передавало. По мнению суда, факт передачи финансирования в полном объеме в ОГУП «Строитель» строительными материалами, полученными в счет авансов, либо денежными средствами заказчиком не подтвержден.

Суд кассационной инстанции также указал, что иные доводы ответчика о соглашении между Администрацией Амурской области и ОАО «Амурстройзаказчик» от 20.03.2002, и о том, что полученные заказчиком материально-технические ресурсы носят целевой характер и отношения к обязательствам по расчетам с ОАО «Буряяагропромстрой» не имеют, несостоятельны и не основаны на имеющихся в деле доказательствах.

В связи с изложенным оснований для удовлетворения кассационной жалобы суд не нашел.

4.2.14. Проблемы бюджетного недофинансирования и споры, связанные с погашением кредиторской задолженности бюджетов при перемене лиц в обязательстве

По делу, рассмотренному ФАС Волго-Вятского Округа (ФАС ВВО) Министерство образования Чувашской Республики обратилось в арбитражный суд с жалобой на действия судебного пристава - исполнителя, вынесшего постановление о взыскании исполнительского сбора¹⁶⁰ по исполнительному производству N 401801¹⁶¹.

Должник также просил суд обязать Ленинское районное подразделение судебных приставов вернуть взысканный исполнительский сбор и расходы на общую сумму 7840 рублей 82 копейки.

Определением суда обжалуемое постановление судебного пристава - исполнителя было признано недействительным. Производство по жалобе должника в части обязанности возврата взысканных денежных сумм прекращено с указанием на то, что данное требование должно рассматриваться в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации.

Постановлением апелляционной инстанции от 21.11.2000 определение было оставлено без изменения.

Судебный пристав - исполнитель Ленинского районного подразделения судебных приставов г. Чебоксары Пиняев И.В. в кассационной жалобе требовал отмены принятых по делу судебных актов и отказа должнику в удовлетворении его требования.

В обоснование заявитель, в частности, ссылался на следующее:

- судом не принято во внимание то обстоятельство, что в срок, установленный для добровольного исполнения требования, содержащегося в исполнительном документе, должник не уплатил взыскателю денежные средства; отсутствовали и уважительные причины, которые бы препятствовали неисполнению решения суда, напротив, должник располагал реальной возможностью погасить имевшуюся задолженность;

- сумма исполнительского сбора была взыскана с внебюджетного счета Министерства образования Чувашской Республики, денежными средствами на котором должник вправе распоряжаться по своему усмотрению;

¹⁶⁰ Напомним, что данный сбор был приравнен КС РФ к административному штрафу за неисполнение в срок исполнительного документа.

¹⁶¹ Постановление ФАС ВВО от 1 февраля 2001 года Дело N СП-102-2027/98-2000

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

- апелляция инстанция допустила неверное толкование положений статей 81 и 77 Федерального закона «Об исполнительном производстве», вследствие чего сделала вывод о том, что взыскание исполнительского сбора зависит от реального (полного или частичного) исполнения исполнительного документа.

Судом было установлено, что 31.05.99 на основании исполнительного листа, выданного Арбитражным судом Чувашской Республики, судебным приставом - исполнителем было вынесено постановление, которым возбуждено исполнительное производство о взыскании с Министерства образования Чувашской Республики 111026 рублей в пользу ОАО «Комбинат автомобильных фургонов». Документ содержал предложение о добровольном исполнении исполнительного документа в срок до 29.07.99.

Ссылаясь на неисполнение без уважительных причин решения суда в установленный им срок, 03.09.99 судебный пристав - исполнитель вынес постановление о взыскании с должника исполнительского сбора и расходов, всего в размере 7840 рублей 82 копеек, которые были списаны с внебюджетного счета Министерства образования Чувашской Республики на основании инкассового поручения.

Рассматривая вопрос о законности взыскания с должника суммы исполнительского сбора, по мнению кассационной инстанции, суд первой инстанции правомерно руководствовался пунктом 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве», в соответствии с которым в случае неисполнения исполнительного документа без уважительных причин в срок, установленный для добровольного исполнения, судебный пристав - исполнитель выносит постановление, по которому с должника взыскивается исполнительский сбор в размере семи процентов от взыскиваемой суммы или стоимости имущества должника.

Исследовав представленные документы, суд установил, что Министерство образования Чувашской Республики является органом исполнительной власти Чувашской Республики, финансируемым за счет средств республиканского бюджета. *Денежное обязательство возникло у должника вследствие неперечисления в 1999 году достаточных средств из федерального бюджета на оплату коммунальных услуг, оказанных организациям, находящимся в его ведении* (выделено авторами). Суд установил, что в целях исполнения решения суда о взыскании денежных средств в пользу ОАО «Комбинат автомобильных фургонов» должник предпринимал возможные действия. Однако денежные средства в необходимом объеме не были выделены.

Указанные обстоятельства были признаны судом в качестве уважительной причины, обусловившей неисполнение должником исполнительного документа, и, по мнению суда вследствие этого основания к применению ответственности в виде взыскания исполнительского сбора отсутствовали.

Из материалов дела также следовало, что вопрос о погашении возникшей задолженности перед ОАО «Комбинат автомобильных фургонов» разрешался в централизованном порядке в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13.03.2000 N 222 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год», предусматривающим порядок погашения кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета, возникшей по состоянию на 01.01.99 в результате недофинансирования расходов за счет средств федерального бюджета в процессе его исполнения в 1997 - 1998 годах.

Поэтому суд пришел к заключению, что в рассматриваемых обстоятельствах вывод суда о наличии у должника уважительных причин, повлекших неисполнение исполнительного документа в срок, установленный для добровольного его исполнения,

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

является обоснованным, ибо соответствует требованиям закона и подтвержден материалами дела.

В связи с вышеизложенным доводы кассатора (заявителя) были отклонены.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского Округа (ФАС СКО) рассмотрел кассационную жалобу Управления Судебного департамента при Верховном суде РФ по Ростовской области на решение Арбитражного суда Ростовской области от 13.11.2001 и установил следующее¹⁶².

ОАО «Ростовоблгаз» обратилось с иском к Главному управлению Министерства юстиции РФ по Ростовской области (далее ГУМЮ РФ по РО) о взыскании 14987 рублей 10 копеек задолженности за поставленный в 1997 - 1998 годах природный газ Кагальницкому районному суду и техобслуживание газового оборудования. В качестве ответчиков по делу были также привлечены Главное управление Судебного департамента при Верховном суде РФ (далее ГУСД ВС РФ) и Управление судебного департамента при Верховном суде РФ по Ростовской области (далее - УСД по РО).

Решением арбитражного суда от 13.12.2001 исковые требования были удовлетворены полностью за счет Управления Судебного департамента по РО. Решение мотивировано тем, что материалами дела подтвержден факт наличия и размер задолженности, отсутствие финансирования первого ответчика в спорный период для оплаты коммунальных услуг. Судом сделана ссылка на то, что Судебный департамент при ВС РФ является учредителем ответчика и Главным распорядителем бюджетных средств, однако непосредственное финансирование и погашение задолженности предыдущих периодов осуществлялось через УСД по РО, которое и должно нести ответственность по долгам бюджетного учреждения.

Управление Судебного департамента по РО, считая решение незаконным и необоснованным, обратилось с кассационной жалобой, в которой указывало на нарушение судом норм материального и процессуального права.

Заявитель полагал, что сумма задолженности подлежит возмещению за счет ГУМЮ РФ по РО. По его мнению, кредиторская задолженность по оплате услуг по газоснабжению Кагальницкого районного суда, финансируемого за счет средств федерального бюджета РФ, не подлежит возмещению по вине ГУМЮ РФ по РО. Указанная задолженность не была передана с баланса Управления юстиции по РО на баланс заявителя при передаче судов общей юрисдикции из непосредственного подчинения Министерству юстиции РФ в подчинение Судебному Департаменту МЮ РФ.

Заявитель отмечал, что ассигнование Управления Судебного департамента РО по сметной статье затрат 110720 «Оплата потребления тепловой энергии» в 2000 и 2001 годах производилось в пределах сумм задолженности предыдущих лет, переданных на его баланс. Сумма задолженности по Кагальницкому суду документально не подтверждена и в списке задолженности предыдущих лет, составленном при передаче, не значилась. В связи с этим у него отсутствовала возможность получить денежные средства для погашения задолженности, подлежащей взысканию по данному делу.

Заявитель просил отменить решение суда от 13.11.2001.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, изучив материалы дела и заслушав представителей сторон, решил, что **обжалованный судебный акт подлежит отмене с передачей дела на новое рассмотрение по следующим основаниям.**

¹⁶² Постановление ФАС СКО от 14 марта 2002 года Дело N Ф08-685/2002

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Между ОАО «Ростовоблгаз» и ГУМЮ РФ по РО были заключены договоры на газоснабжение и техническое обслуживание газового оборудования в период с декабря 1996 по декабрь 1998 г.

В соответствии с указанными договорами в этот период производилась поставка газа учреждениям системы Министерства юстиции РФ и обслуживание их оборудования. Свои обязательства по договору теплоснабжающее предприятие выполнило полностью. Другая сторона не произвела оплату газа, потребленного Кагальницким судом в спорный период, на сумму 14987 рублей 10 копеек. Наличие и размер задолженности были подтверждены актом сверки расчетов, актами на расход газа, актами приемки - сдачи выполненных работ по техобслуживанию, счетами – фактурами. Указанные обстоятельства послужили основанием для обращения в суд с иском о взыскании соответствующей задолженности.

Принимая решение об удовлетворении иска за счет Судебного департамента ВС РФ по РО, по мнению кассационной инстанции, суд недостаточно полно исследовал обстоятельства дела по установлению пределов ответственности, возложенной на УСД по РО для погашения задолженности по долгам подчиненного ему бюджетного учреждения в связи с передачей ему обязанности по финансированию подчиненных ему судов общей юрисдикции.

В соответствии со статьей 161 Бюджетного кодекса РФ и статьей 2 Федерального закона «О судебном департаменте при Верховном суде Российской Федерации» Управления (отделы) Судебного департамента в субъектах РФ являются бюджетными учреждениями. Статьями 120 и 399 ГК РФ предусмотрено, что учреждения по своим обязательствам отвечают находящимися в их распоряжении денежными средствами и только при их отсутствии или недостаточности ответственность по обязательствам учреждения - должника несет собственник имущества.

При вынесении решения, по мнению кассационной инстанции, суд не исследовал порядок распределения бюджетных средств (через какие органы осуществляется непосредственное финансирование первого ответчика) и фактическое выделение бюджетных средств после 1998 года, в том числе, и по сметной статье расходов «Погашение кредиторской задолженности прошлых лет». Не был установлен объем поступления средств на счет Управления Судебного департамента по РО, порядок распределения между финансируемыми учреждениями, доведение их до первого ответчика (ГУМЮ РФ по РО) и достаточность этих средств для погашения задолженности перед истцом. Доказательства, свидетельствующие о недостаточности финансирования Управления Судебного департамента РФ по РО в 1999 - 2001 годах, в материалах дела отсутствовали. *Поэтому, кассационная инстанция решила, что у суда не имелось надлежащих оснований для выводов о правомерности возложения субсидиарной ответственности по долгам ГУ МЮ РФ по РО на Управление Судебного департамента при ВС РФ по РО (выделено авторами).*

Не были проверены судом также и доводы заявителя жалобы о включении спорной задолженности в акт приемки - передачи кредиторской задолженности за спорный период от ГУМЮ РФ по РО к УСД по РО. В материалах дела имелись данные о кредиторской задолженности Управления юстиции по РО перед поставщиками коммунальных услуг и энергоснабжения, в том числе и перед истцом. Однако расшифровка этой задолженности по судам общей юрисдикции сторонами не была представлена и судом не исследована. Без таких сведений, как констатировала кассационная коллегия, у суда отсутствует возможность проверить обоснованность доводов заявителя о передаче задолженности по Кагальницкому районному суду на его баланс.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В акте приемки - передачи судов общей юрисдикции от Управления юстиции РО в ведение Управления судебного департамента РО было указано, что к данному акту в качестве приложения представлена общая характеристика передаваемых учреждений и объектов. Данное приложение, по которому можно определить, включен ли в этот перечень Кагальницкий суд, в материалы дела не представлено. В других приложениях отражено финансовое состояние судов. По мнению суда, названные документы позволили бы установить наличие или отсутствие кредиторской задолженности Кагальницкого суда на момент передачи. Однако эти приложения также в деле отсутствовали, судом не исследованы и правовая оценка им не дана. Указанные обстоятельства препятствуют установлению наличия правопреемства Управления судебного департамента РО по обязательствам, ранее возникшим у его правопродшественника при исполнении конкретных обязательств по договорам энергоснабжения.

Эти обстоятельства являются существенными для принятия правильного решения по делу, поэтому они подлежат исследованию судом при новом рассмотрении дела.

По другому делу, Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа рассмотрев кассационную жалобу Судебного департамента при Верховном суде РФ на решение Арбитражного суда Ростовской области от 11.12.2001, установил следующее¹⁶³.

МУП «Усть - Донецкие тепловые сети» (далее - МУП «Теплосети») обратилось к Главному управлению Министерства юстиции РФ по Ростовской области (далее ГУМЮ РФ по РО), Управлению судебного департамента при Верховном суде РФ по Ростовской области (далее - УСД по РО) и к Судебному департаменту при Верховном суде РФ (далее - СД ВС РФ) с иском о взыскании 31353 рублей 58 копеек задолженности по оплате тепловой энергии по договору от 01.09.97 N 68, заключенному между истцом и первым ответчиком, а также пени за просрочку платежей.

Решением арбитражного суда от 11.12.2001 исковые требования были удовлетворены в части взыскания 15676 рублей 79 копеек основного долга за счет Судебного департамента при ВС РФ. Во взыскании процентов за пользование чужими денежными средствами было отказано. Решение мотивировалось тем, что материалами дела подтвержден факт наличия задолженности, ее размер, отсутствие финансирования первого ответчика в спорный период для оплаты коммунальных услуг. Судом была сделана ссылка на то, что Судебный департамент при ВС РФ является учредителем ответчика и Главным распорядителем бюджетных средств, поэтому должен нести субсидиарную ответственность по долгам бюджетного учреждения.

Судебный департамент при ВС РФ, считая судебные акты незаконными и необоснованными, обратился с кассационной жалобой, в которой указывал, что они приняты судом с нарушением норм материального и процессуального права.

Заявитель полагал, что надлежащим ответчиком по данному делу должно быть Управление Судебного департамента по РО, которое получает от него и перераспределяет лимиты бюджетных обязательств между подведомственными ему учреждениями, финансирующимися из бюджета.

Заявитель отмечал, что ассигнование Управления Судебного департамента РО по сметной статье затрат 110720 «Оплата потребления тепловой энергии» в 2000 и 2001 годах произведено с превышением утвержденной сметы. Очередность платежей определяется Управлениями СД субъектов федерации самостоятельно, исходя их

¹⁶³ Постановление ФАС СКО от 7 марта 2002 года Дело N Ф08-607/2002

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

общей суммы средств по данной статье расходов. Также он указывал, что на погашение задолженности предыдущих лет по статье расходов 055 (районные суды) вид расходов 462 в 2001 Управлению Судебного департамента по РО были выделены денежные средства в размере 424800 рублей. В связи с этим у него имелась возможность погасить задолженность, подлежащую взысканию по данному делу. По его мнению, он был привлечен к ответственности с нарушением норм права, установленных статьей 127 Федерального закона N 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год».

Заявитель просил отменить решение суда от 11.12.2001.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, изучив материалы дела и выслушав представителей сторон, посчитал, что **обжалованный судебный акт подлежит отмене с передачей дела на новое рассмотрение** по следующим основаниям.

Между МУП «Теплосети» (истец) и ГУМЮ РФ по РО (первый ответчик) был заключен договор на поставку тепловой энергии в 1998 году. Свои обязательства по договору теплоснабжающее предприятие выполнило полностью. Другая сторона в спорный период оплату за потребленную тепловую энергию не произвела в размере 15676 рублей 79 копеек. Размер задолженности подтвержден актом сверки расчетов от 01.10.98 и по существу не был оспорен ответчиками. Указанные обстоятельства послужили истцу основанием для обращения в суд с иском о взыскании задолженности. В соответствии с договором истец также начислил ответчику пени за просрочку платежей за период с 01.01.99 по 01.09.2001 в размере 150499 рублей, снизив их по своей инициативе до суммы основного долга.

Принимая решение об удовлетворении иска в части взыскания суммы основного долга за счет Судебного департамента при ВС РФ, по мнению кассационной инстанции, суд недостаточно полно исследовал обстоятельства дела по выяснению возможностей у ГУ МЮ РФ по РО для погашения задолженности по долгам подчиненного ему бюджетного учреждения.

В соответствии со статьей 161 Бюджетного кодекса РФ и статьей 2 Федерального закона «О судебном департаменте при Верховном суде Российской Федерации» Управления (отделы) Судебного департамента в субъектах РФ являются бюджетными учреждениями.

Статьями 120 и 399 ГК РФ предусмотрено, что учреждения по своим обязательствам отвечают находящимися в их распоряжении денежными средствами и только при их отсутствии или недостаточности собственник имущества несет ответственность по обязательствам учреждения - должника.

По утверждению кассационной коллегии, при вынесении решения суд не исследовал порядок распределения бюджетных средств (через какие органы осуществляется непосредственное финансирование первого ответчика) и фактическое выделение бюджетных средств ему в период, следующий за 1998 годом, в том числе, и по сметной статье расходов «Погашение кредиторской задолженности прошлых лет».

Суд не установил, в каком объеме поступили указанные средства на счет Управления Судебного департамента ВС РФ по РО, как они были распределены между финансируемыми учреждениями, в каких размерах доведены до первого ответчика (ГУМЮ РФ по РО) и были ли они достаточны для погашения им задолженности перед его кредитором.

В материалах дела отсутствовали надлежащие доказательства, свидетельствующие о недостаточности финансирования Управления Судебного департамента РФ по РО в 1999 - 2001 годах. Поэтому у суда не имелось надлежащих

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

оснований, чтобы сделать вывод о правомерности возложения субсидиарной ответственности по долгам ГУМЮ РФ по РО на Судебный департамент при ВС РФ. Доводы заявителя кассационной жалобы в этой части были признаны обоснованными.

По мнению кассационной инстанции, без исследования и соответствующих выводов в части достаточности бюджетного финансирования ответчиков в спорный период является необоснованным также и вывод суда об отсутствии оснований для взыскания пени за просрочку платежей. Поэтому решение в части отказа во взыскании пени было отменено.

По другому делу, ФАС СКО рассмотрев кассационную жалобу Министерства юстиции РФ на решение Арбитражного суда Ростовской области от 14.06.2001 по делу N А53-5095/2001-СЗ-26, установил следующее¹⁶⁴.

Каменск - Шахтинский филиал ГУ УФПС по Ростовской области обратился с иском к Главному управлению Министерства юстиции по Ростовской области, Управлению судебного департамента по Ростовской области, Судебному департаменту при Верховном Суде РФ, Министерству юстиции РФ о взыскании 3356 рублей 13 копеек задолженности по оплате услуг почтовой связи, оказанных Каменскому районному суду в 1996 - 1998 годах по договорам «Ускоренной доставки периодических изданий и других отправок» и «Доставки почты выделенным порядком», а также процентов за пользование чужими денежными средствами на основании статьи 395 Гражданского кодекса РФ.

Решением суда от 14.06.2001 иск в сумме 2107 рублей 35 копеек был удовлетворен за счет Министерства юстиции РФ. В части взыскания процентов было отказано на том основании, что финансирование осуществлялось за счет бюджетных средств и факт недостаточного финансирования в указанный период подтвержден материалами дела.

Решение суда было мотивировано тем, что задолженность по оплате услуг почтовой связи по Каменскому районному суду не передавалась по акту приема - передачи судов общей юрисдикции от Управления юстиции Ростовской области в ведение Управления судебного департамента при Верховном Суде в Ростовской области от 30.04.99. Вследствие этого, Управление судебного департамента по Ростовской области не может являться должником по указанной задолженности.

На данное решение Министерством юстиции РФ была подана кассационная жалоба. Заявитель жалобы указывал на то, что Министерство юстиции РФ с 01.01.99 не является получателем и распорядителем бюджетных денежных средств, поступающих на финансирование судов. Согласно Письму Министерства финансов РФ от 15.09.2000 N 14-03-06/438/32, получателем средств федерального бюджета, предназначенных на указанные цели, в том числе на погашение кредиторской задолженности, возникшей вследствие недостаточного финансирования при исполнении бюджетов на 1995 - 1998 годы и принятой на баланс Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, является Департамент. Заявитель жалобы просил отменить решение суда первой инстанции и взыскать задолженность с Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, изучив материалы дела и рассмотрев кассационную жалобу, постановил, что **решение суда первой инстанции не подлежит отмене, а кассационная жалоба - удовлетворению по следующим основаниям.**

¹⁶⁴ Постановление ФАС СКО от 25 сентября 2001 года Дело N Ф08-3151/2001 Ф08-3151/2001

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В соответствии с Федеральным законом от 08.01.98 N 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» на Судебный департамент возложены функции по организационному обеспечению деятельности судов общей юрисдикции, которые ранее осуществлялись Министерством юстиции РФ.

На основании Федерального закона был издан Приказ Министерства юстиции Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 24.09.98 N 132/52 «О передаче обеспечения деятельности судов общей юрисдикции Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации». В соответствии с данным Приказом руководителям органов юстиции и управлений (отделов) Судебного департамента субъектов Российской Федерации было предписано определить перечень объектов, имущества, техники, транспорта и других материальных ценностей, приобретенных за счет средств, выделенных на содержание судов общей юрисдикции, в том числе подлежащих передаче с баланса органов юстиции на баланс управлений (отделов) Судебного департамента в субъектах Российской Федерации, осуществить прием - передачу обеспечения судов и утвердить соответствующие акты приема - передачи по утвержденной форме.

В соответствии с данным Приказом и Приказом Министерства юстиции Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 05.06.98 N 65/15 «О реализации пункта 1 статьи 21 Федерального закона от 08.01.98 N 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» органы юстиции субъектов Российской Федерации были обязаны обеспечить представление раздельной бухгалтерской отчетности в Министерство юстиции РФ за первое полугодие 1998 года по судам общей юрисдикции, готовой к приему - передаче активов и пассивов. При этом Министерству финансов РФ было предложено осуществить свод бухгалтерской отчетности, согласовать разделительный баланс в Министерстве финансов РФ и до 01.09.98 передать баланс судов общей юрисдикции в Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации.

Как следовало из материалов дела, 30.04.99 между Управлением юстиции Ростовской области и Управлением судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по Ростовской области был подписан акт приема - передачи судов общей юрисдикции от Управления юстиции по РО в ведение Управления судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по Ростовской области.

Заявитель кассационной жалобы ссылался на то, что, согласно данному акту, Управление юстиции Ростовской области передало Управлению судебного департамента при Верховном Суде в Ростовской области обеспечение судов общей юрисдикции, в том числе и финансовые обязательства, а также документацию, отражающую финансовое состояние. Однако, как отметил суд, данные приложения в материалы дела не были представлены.

Из материалов дела, переписки сторон и отзыва на иск было видно, что на момент принятия разделительного баланса от Управления юстиции по Ростовской области Управлением судебного департамента в Ростовской области были приняты только выверенные и согласованные суммы задолженности, по которым был составлен акт сверки взаимных расчетов.

Как отмечалось Управлением судебного департамента по РО и не оспаривалось Управлением юстиции по РО, указанная в иске задолженность по оплате почтовых услуг Каменскому районному суду в сумме 2107 рублей 35 копеек не была принята на баланс Департамента ввиду отсутствия акта сверки взаимных расчетов. Данная задолженность по-прежнему числилась на балансе Главного управления юстиции по

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Ростовской области, что подтверждалось сообщением Главного управления Министерства юстиции по Ростовской области от 06.07.2001 N 04-24/10594.

Таким образом, суд пришел к выводу, что Главное управление юстиции по Ростовской области в нарушение действующего порядка не обеспечило своевременного оформления указанной кредиторской задолженности для передачи ее Управлению судебного департамента по РО.

Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации стал получателем денежных средств на обеспечение судов общей юрисдикции, в том числе и на погашение задолженности прошлых лет, с 01.01.99 и в пределах сумм задолженности, переданной ему на баланс в установленном порядке.

В соответствии с «Порядком документооборота при погашении кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета, возникшей по состоянию на 01.01.99 в результате недостаточного финансирования расходов за счет средств федерального бюджета в процессе его исполнения в 1997 - 1998 годах», утвержденным Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 05.04.2000, Судебному департаменту, как главному распорядителю денежных средств, Управлением судебного департамента в Ростовской области были предоставлены сведения, подтверждающие наличие и размеры принятой кредиторской задолженности. Таким образом, как установил суд, сумма, предназначенная на погашение кредиторской задолженности прошлых лет за счет федерального бюджета РФ, выделенная Управлению судебного департамента по Ростовской области, не может превышать суммы, указанной в сводном разделительном балансе.

При указанных обстоятельствах доводы заявителя о наличии вины Судебного департамента в том, что задолженность по Каменскому районному суду не была передана, не соответствуют обстоятельствам дела и, как отметил суд, не могут быть приняты во внимание.

По другому делу, ФАС СКО рассмотрев в судебном заседании кассационную жалобу Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации на решение от 14.03.2000 и постановление апелляционной инстанции от 01.02.2001 Арбитражного суда Ростовской области, установил следующее¹⁶⁵.

ОАО «Ростовспецстроймонтаж», г. Батайск, обратилось в Арбитражный суд Ростовской области с иском к Управлению юстиции Ростовской области, Управлению судебного департамента при Верховном суде в Ростовской области, Министерству финансов Российской Федерации и к Комитету по управлению государственным имуществом по Ростовской области о взыскании 186537 рублей 19 копеек основного долга и 181817 рублей 24 копеек процентов за пользование чужими денежными средствами за период с 01.01.98 по 01.09.99 по соответствующим договорам.

Решением суда от 14.03.2000 с Управления судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в Ростовской области в пользу истца было взыскано 186537 рублей основного долга, в остальной части было отказано. В решении также указывалось, что в случае отсутствия у ответчика денежных средств субсидиарная ответственность по обязательствам возлагается на Министерство финансов Российской Федерации.

Постановлением апелляционной инстанции от 15.06.2000 решение от 14.03.2000 было изменено, сумма основного долга взыскана с Управления федерального казначейства по Ростовской области.

¹⁶⁵ Постановление ФАС СКО от 10 мая 2001 года Дело N Ф08-1085/2001

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Постановлением кассационной инстанции от 23.08.2000 постановление апелляционной инстанции от 15.06.2000 было отменено, а дело передано на новое рассмотрение в апелляционную инстанцию.

Определением суда апелляционной инстанции от 24.10.2000 к участию в деле в качестве ответчиков были привлечены Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации.

Постановлением апелляционной инстанции от 01.02.2001 решение от 14.03.2000 было изменено, сумма основного долга взыскана с Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации.

Постановление апелляционной инстанции от 01.02.2001 было мотивировано тем, что Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации является главным распорядителем средств федерального бюджета по разделу «Судебная власть».

В кассационной жалобе Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации, считая решение от 14.03.2000 и постановление апелляционной инстанции от 01.02.2001 незаконными и необоснованными, просил постановление апелляционной инстанции от 01.02.2001 отменить, а решение от 14.03.2000 изменить. Заявитель кассационной жалобы полагал, что надлежащим ответчиком по спору является Управление Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в Ростовской области, с которого следовало взыскать сумму долга. Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации несет субсидиарную ответственность за исполнение судебных решений в пределах установленных ему ассигнований, поэтому может быть привлечен к субсидиарной ответственности на стадии исполнения решения суда в случае отсутствия денежных средств на счетах ответчика по соответствующей статье расходов бюджетной классификации.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, изучив материалы дела и выслушав представителя ОАО «Ростовспецстроймонтаж», решил, что **постановление апелляционной инстанции следует оставить без изменения, а кассационную жалобу - без удовлетворения** по следующим основаниям.

Как усматривалось из материалов дела, по договору на изготовление встроенной корпусной мебели и договору подряда на капитальное строительство здания народного суда, заключенных между ОАО «Ростовспецстроймонтаж» и Управлением юстиции Ростовской области, истцу не были оплачены работы на сумму 186537 рублей.

Факт выполнения работ и их стоимость не оспаривались. Однако каждый из ответчиков считал, что обязанность по погашению образовавшейся задолженности должен нести не он.

Поэтому, как отметил суд кассационной инстанции, при разрешении спора суд должен был установить надлежащее лицо, которое должно отвечать по иску.

По мнению кассационной коллегии, суд апелляционной инстанции, полно и всесторонне исследовав обстоятельства дела, пришел к правильному выводу о необходимости взыскания суммы долга с Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации.

Совместным Приказом Министерства юстиции Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 24.09.98 N 132/52 «О передаче обеспечения деятельности судов общей юрисдикции Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации» руководителям структурных подразделений Министерства юстиции Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации, руководителям

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

органов юстиции и управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации было предписано осуществить прием - передачу судов общей юрисдикции, а также зданий, сооружений, помещений, имущества, финансирования, штатной численности и документации, обеспечивающих их деятельность, из ведения Министерства юстиции Российской Федерации в ведение Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации.

В соответствии с названным Приказом прием - передача судов общей юрисдикции, а также зданий, сооружений, помещений, имущества, финансирования, штатной численности и документации производится по утвержденной форме акта (приложение N 2 к Приказу), в котором отражается принятое на баланс имущество и финансовые обязательства, кредиторская и дебиторская задолженность по состоянию на 01.10.98.

Из акта приема - передачи от 30.04.99 следовало, что Управление юстиции Ростовской области передало Управлению судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в Ростовской области суды общей юрисдикции, в том числе кредиторскую и дебиторскую задолженность за спорный период.

Поэтому, как констатировал суд, Главное управление Министерства юстиции РФ по Ростовской области и Министерство юстиции РФ не являются получателями бюджетных средств по обеспечению деятельности судов общей юрисдикции, а также погашению кредиторской задолженности судов за 1995 - 1998 годов, и, в силу этого, надлежащими ответчиками по делу.

Главным распорядителем средств федерального бюджета по разделу ведомственной классификации расходов федерального бюджета «Судебная власть» определен Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации.

В силу статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации имеет право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, а также составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств и исполняет соответствующую часть бюджета.

Права и обязанности получателей бюджетных средств определены статьей 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом получатели бюджетных средств обязаны использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением.

Следовательно, как отметил суд, *Управление судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в Ростовской области, являясь получателем бюджетных средств, распределяемых Судебным департаментом при Верховном суде Российской Федерации, не вправе самостоятельно определять целевое назначение бюджетных средств* (выделено авторами).

Управление судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в Ростовской области направляло в Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации информацию о наличии кредиторской задолженности, в том числе и на сумму 186537 рублей.

В свою очередь, как было установлено, Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации не представил суду доказательств, подтверждающих перечисление Управлению судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в Ростовской области бюджетных средств на погашение кредиторской задолженности, образовавшейся по состоянию на 01.10.98.

При таких обстоятельствах, как отметила кассационная инстанция, вывод суда апелляционной инстанции о том, что надлежащим ответчиком по конкретному спору

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

является Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации, является обоснованным.

Довод заявителя кассационной жалобы о том, что Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации может быть привлечен к субсидиарной ответственности на стадии исполнения решения суда в случае отсутствия денежных средств на счетах ответчика по соответствующей статье расходов бюджетной классификации был отклонен в виду несоответствия его закону.

Статья 109 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» устанавливает порядок обращения взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам получателей бюджетных средств на основании исполнительных листов судебных органов, то есть по состоявшимся решениям судов, но не определяет ответчика по конкретному спору.

Часть 3 указанной нормы предусматривает, что отсутствие у должника целевых средств на погашение долга является основанием для привлечения главного распорядителя средств федерального бюджета к субсидиарной ответственности.

Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации не оспорил утверждений Управления судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в Ростовской области об отсутствии у него средств для погашения спорной суммы. Поэтому при таких обстоятельствах, по мнению кассационной инстанции, ответственность по спору должен нести Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации в пределах установленных ему ассигнований в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

4.2.15. Практика привлечения к субсидиарной ответственности финансового органа по долгам бюджетополучателя

По одному из таких дел Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа рассмотрев в судебном заседании кассационную жалобу Министерства финансов РФ на решение Арбитражного суда Ростовской области от 12.09.2000, установил следующее¹⁶⁶.

ОАО «Ростовэнерго» в лице филиала Волгодонские тепловые сети (далее Ростовэнерго) обратилось в арбитражный суд с иском к Главному управлению юстиции по Ростовской области (далее Управление юстиции) о взыскании 43554 рублей 93 копеек основного долга за отпущенную, но не оплаченную за период с декабря 1997 по февраль 1998 теплоэнергию, и 31221 рубля 62 копеек пеней за просрочку ее оплаты.

Решением суда от 12.09.2000 иск был удовлетворен частично за счет привлеченного в качестве второго ответчика Министерства финансов РФ, с которого было взыскано 43554 рубля 93 копейки основной задолженности, в остальной части иска было отказано. При этом суд исходил из того, что учет обязательств, подлежащих исполнению за счет федерального бюджета по статье расходов за услуги по теплу, осуществляется подразделениями Министерства финансов РФ на основании Постановления Правительства РФ от 15.07.99 N 806. Кроме того, по мнению суда, Постановлением Правительства РФ от 13.03.2000 N 222 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год» Министерству финансов было поручено погашение кредиторской задолженности, образовавшейся по состоянию на 01.01.99.

¹⁶⁶ Постановление ФАС СКО от 15 февраля 2001 года Дело N Ф08-218/2001

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В кассационной жалобе Министерство финансов РФ просило отменить судебный акт и дело направить на новое рассмотрение. Заявитель жалобы считал, что привлечение его в качестве ответчика по делу противоречит статье 165 Бюджетного кодекса РФ (далее БК РФ), так как Министерство исполняет бюджет на основании бюджетных росписей главных распорядителей средств бюджета, осуществляющих предварительный и текущий контроль над целевым использованием бюджетных средств. Надлежащим ответчиком по делу является Министерство юстиции РФ, как главный распорядитель средств бюджета, и Судебный департамент при Верховном Суде РФ, а также их нижестоящие подразделения. Ссылки суда на Постановления Правительства от 15.07.99 N 806 и от 13.03.2000 N 222 считал необоснованными, поскольку данные документы не возлагают на Министерство финансов РФ обязанности по оплате спорных расходов.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, исследовав материалы дела, постановил, что **решение суда по делу подлежит отмене с направлением на новое рассмотрение** по следующим основаниям.

Как следовало из материалов дела, между ОАО «Ростовэнерго» (энергоснабжающей организацией) и Управлением юстиции (абонентом) 11.10.96 был заключен договор об обеспечении тепловой энергией помещений, занимаемых Волгодонским городским судом. Платежные требования энергоснабжающей организации за потребленную горячую воду за период с декабря 1997 по февраль 1998 года абонентом оплачены не были. Сумма задолженности Управлением юстиции не оспаривалась.

Как следовало из отзыва Управления юстиции, до 01.01.99 территориальные органы Министерства юстиции РФ исполняли обязанности по финансовому и материально - техническому обеспечению деятельности судов. В связи с созданием Судебного департамента при Верховном Суде РФ и в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 01.12.98 года N 1699-р Управление судебного департамента по Ростовской области стало получателем средств федерального бюджета, выделяемых на обеспечение деятельности судов.

30.01.99 между Управлением юстиции и Управлением судебного департамента Ростовской области был подписан акт приема - передачи судов общей юрисдикции.

В соответствии со статьей 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества. Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяется законом и иными правовыми актами. Суд констатировал, что поскольку финансовое обеспечение судов с 01.01.99 было возложено на Судебный департамент при Верховном Суде РФ и его территориальные органы, суду следовало привлечь к участию в деле Управление судебного департамента при Верховном Суде РФ в Ростовской области и выяснить, выделялись ли ему денежные средства для финансирования спорной задолженности, в зависимости от этого определить, кто должен нести ответственность по спору. *И только в последнюю очередь при установлении факта отсутствия денежных средств у главных распорядителей к субсидиарной ответственности от имени казны Российской Федерации может быть привлечено Министерство финансов РФ в лице соответствующего органа Федерального казначейства в Ростовской области.* Однако, по мнению кассационной инстанции, суд не выяснил данные вопросы, имеющие существенное значение.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Таким образом, решение суда было отменено, как принятое в нарушение норм материального права и без выяснения обстоятельств, имеющих существенное значение для разрешения спора.

4.2.16. Дела, связанные с погашением кредиторской задолженности госбюджета, с участием физических лиц

В рассматриваемой категории споров, одной из его сторон всегда выступает орган власти и (или) бюджетное учреждение (основной должник), а другой – кредитор соответственно такого органа и (или) учреждения. Между тем, на практике бывали случаи участия также и иных субъектов оборота.

Так, по одному из таких дел¹⁶⁷ индивидуальный предприниматель Акопян А. Б. обратился в Арбитражный суд Республики Бурятия с иском к государственному образовательному учреждению среднего профессионального образования (ГОУ СПО) «Улан - Удэнский инженерно-педагогический колледж» о взыскании 515054,99 рублей, из них 354756,89 рублей - основной долг за выполненные ремонтно-строительные работы по договору и 160298,10 рублей - проценты за пользование чужими денежными средствами.

В ходе рассмотрения дела истец уменьшил исковые требования о взыскании долга до 283457 рублей, о взыскании процентов - до 123621,80 рублей.

Решением суда от 21 сентября 2001 года исковые требования о взыскании долга были удовлетворены в сумме 283457 рублей, в остальной части иска было отказано.

В кассационной жалобе предприниматель Акопян А.Б. просил отменить принятый по делу судебный акт и передать дело на новое рассмотрение в связи с нарушением судом статьи 124 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статей 1, 307, 395 Гражданского кодекса Российской Федерации. Заявитель кассационной жалобы считал неправомерными выводы суда о том, что ответчик не должен нести ответственность за неисполнение денежного обязательства.

Заявитель также указал на то, что суд не дал правовой оценки доводам истца о том, что ответчик по договору принял обязательство по оплате выполненных работ, положениям учредительных документов ответчика о том, что источниками его финансирования наряду с бюджетными средствами являются средства, полученные от предпринимательской деятельности и платного обучения студентов, а также доказательствам о полученных доходах от такой деятельности и возможности исполнить свои обязательства за счет собственных средств. Кроме того, по его мнению, судом не были применены нормы Гражданского кодекса Российской Федерации о договорах подряда несмотря на ссылку на них истца.

Проверив материалы дела, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа **не нашел оснований для удовлетворения кассационной жалобы.**

Как усматривалось из материалов дела, истец обратился к ответчику о взыскании долга в сумме 283457 рублей за выполненные работы по договору подряда и процентов за пользование чужими денежными средствами в сумме 123621,80 рублей за период с 01.01.2000 по 21.09.01.

Арбитражным судом было установлено, что между сторонами был заключен договор подряда на выполнение подрядчиком (истцом) строительно-монтажных работ

¹⁶⁷ Постановление ФАС Восточно-Сибирского Округа от 14 марта 2002г. Дело № А10-3234.01-13-Ф02-592/02-С2.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

по устройству (строительству) стропильной крыши здания учебных мастерских ответчика в соответствии с проектно - сметной документацией с объемом работ на сумму 438200 рублей.

Договором было предусмотрено, что ответчик обязан оплатить строительно-монтажные работы в следующем порядке и сроки: сумму 108300 рублей в виде заработной платы работникам истца выплатить в течение 15 дней после окончания работ, оплатить стоимость израсходованных материалов с окончательным расчетом путем проведения денежного зачета по федеральному бюджету в срок до 01.01.2000.

В соответствии с условиями договора истец выполнил работы в полном объеме, сдал их ответчику, а последний принял объект в эксплуатацию по акту приемки и актам приемки выполненных работ. Ответчик не произвел окончательный расчет за выполненные работы в сумме 283457 рублей в установленный срок.

Учитывая, что истец выполнил предусмотренные договором работы, а ответчик их не оплатил в полном объеме, арбитражный суд, по мнению кассационной инстанции, правомерно удовлетворил исковые требования о взыскании основного долга в сумме 283457 рублей на основании статей 309, 314, пункта 1 статьи 740 и пункта 1 статьи 746 Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующих соответственно общие положения об исполнении обязательств, срок исполнения обязательства, договор строительного подряда, оплату работ по договору строительного подряда.

При этом отказывая в удовлетворении исковых требований о взыскании процентов за пользование чужими денежными средствами на основании статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации со ссылкой на статью 120 и пункт 1 статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации арбитражный суд исходил из того, что ответчик является учреждением, осуществляющим функции некоммерческого характера, финансируемым из федерального бюджета и может отвечать по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами при наличии вины.

Судом было установлено, что задолженность ответчика возникла вследствие отсутствия бюджетного финансирования на оплату строительных работ, средства федерального бюджета поступали по целевым статьям расходов и использовались строго по назначению. Ответчик неоднократно обращался к распорядителю бюджетных средств в лице Министерства образования Российской Федерации о выделении средств для погашения кредиторской задолженности, в том числе по оплате ремонтно-строительных работ.

При таких условиях, а также учитывая, что *иные средства, поступающие от платной образовательной деятельности могли быть использованы в соответствии со сметой расходов только на такую деятельность*¹⁶⁸, суд пришел к выводу об отсутствии факта виновного пользования ответчиком денежными средствами, подлежащими уплате истцу за выполненные работы.

Согласно статье 395 Гражданского кодекса Российской Федерации за пользование чужими денежными средствами вследствие их неправомерного удержания, уклонения

¹⁶⁸ Представляется не совсем правомерным такой вывод суда, поскольку, используя такую мотивировку, учреждение может отказаться от исполнения практически любого обязательства. Более того, выполненные работы по указанному договору подряда были связаны с образовательным процессом, и, следовательно, учреждение могло погасить соответствующий долг за счет внебюджетных доходов хотя бы частично.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

от их возврата, иной просрочки в их уплате либо неосновательного получения или сбережения за счет другого лица подлежат уплате проценты на сумму этих средств.

В соответствии со статьей 401 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, не исполнившее обязательства либо исполнившее его ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины, кроме случаев, когда законом или договором предусмотрены иные основания ответственности.

Лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства.

Как усматривалось из материалов дела, ответчик является образовательным учреждением, финансируемым из федерального бюджета. Невыполнение обязательства по оплате выполненных работ имело место вследствие отсутствия бюджетного финансирования на такого рода расходы. Ответчик принимал необходимые меры, направленные на выполнение обязательства.

В пределах своей уставной правоспособности учреждения могут вести предпринимательскую деятельность. Право на ее ведение в виде платной образовательной деятельности закреплено в учредительных документах ответчика. При отсутствии бюджетного финансирования ответчик не мог погасить задолженность за выполненные работы за счет средств, полученных от платной образовательной деятельности, в связи с их недостаточностью и использованием на образовательную деятельность.

При указанных обстоятельствах, как констатировала кассационная инстанция, вина ответчика отсутствует, в связи с чем, на него не может быть возложена ответственность за неисполнение денежного обязательства в виде процентов за пользование чужими денежными средствами.

Таким образом, решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 21 сентября 2001 года было признано законным и обоснованным, в связи с чем оно было оставлено без изменения, а кассационная жалоба - без удовлетворения.

Заключение

Проведенный анализ дел, связанных с урегулированием кредиторской задолженности бюджетов в Российской Федерации, показывает, что в правоприменительной деятельности судебно-арбитражных органов, наряду с прочими, возникают проблемы при определении надлежащего субъекта ответственности по обязательствам, возникающим в результате сделок, совершаемых бюджетными учреждениями, в том числе, органами власти. Последнее объясняется тем, что органы государственной власти одновременно являются и законными представителями государства и юридическими лицами. Соответственно не всегда можно разграничить сделки, заключенные ими от имени государства (по которым государство несет прямую ответственность) и от собственного имени (по которым государство несет субсидиарную ответственность).

Возникают также трудности с определением объема ответственности ответчика по соответствующим делам, а также разрешением вопросов применения неустоек и процентов. Судебные органы, как правило, отказывают истцам во взыскании процентов и неустоек за нарушение договорных обязательств бюджетными учреждениями по причине отсутствия у последних вины (так как нарушение обязательств обусловлено

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

недофинансированием из бюджета). В результате страдают интересы кредиторов, которые несут потери от инфляции и не получают даже сумму основного долга в сопоставимых ценах. На наш взгляд, указанная позиция судов нелогична, т.к. если считать ответчиками по обязательствам бюджетных учреждений исключительно их самих, их следует освободить и от ответственности по основному долгу, поскольку в его возникновении их вина, как правило¹⁶⁹, также отсутствует. Однако согласно ст.120 ГК субсидиарную ответственность по обязательствам бюджетных учреждений несет государство, и уж оно-то не может считаться невиновным в возникновении долга бюджетного учреждения по санкционированному обязательству. Следовательно, было бы логично, взыскивая с бюджета сумму основного долга по санкционированному обязательству бюджетного учреждения, взыскивать также и проценты хотя бы в размере, обеспечивающем покрытие инфляционных потерь.

В результате проведенного исследования, можно сделать следующие выводы:

1. Применяемый на практике учет бюджетных обязательств бюджетополучателей органами федерального казначейства сам по себе не является решением проблемы роста их несанкционированной кредиторской задолженности, так как гражданское законодательство не предусматривает такого основания для признания сделки недействительной как отсутствие ее учета в органах федерального казначейства. Соответственно обязательства, вытекающие из неучтенных сделок бюджетополучателей, сохраняют юридическую силу.

2. Согласно рассмотренной судебной-арбитражной практике государственные унитарные предприятия обладают специальной правоспособностью и вправе принимать обязательства по сделкам лишь при условии, что такие сделки заключены в соответствии с целями их деятельности, предусмотренными в уставах. Однако необходимо иметь в виду, что «целевые» ограничения правоспособности являются достаточно условными, так как позволяют признавать недействительными лишь сделки, заключенные администрацией государственных унитарных предприятий в явном противоречии с государственными интересами (например, сделки по безвозмездному отчуждению имущества).

3. Согласно имеющейся судебной-арбитражной практике использование любых федеральных бюджетных средств, в том числе и на погашение внутреннего долга, допускается только с согласия Федерального Собрания РФ путем принятия федерального закона о федеральном бюджете на каждый год. Финансирование расходов в ином порядке при этом не допускается. Таким образом, судебные органы, по крайней мере, при рассмотрении кредиторских требований к федеральному бюджету, исходят из принципа неограниченного бюджетного иммунитета.

Зависимость исполнения бюджетных обязательств от наличия нормы в законе о бюджете на очередной финансовый год, обеспечивающей финансирование соответствующих расходов, ставит государство в привилегированное положение по сравнению с другими участниками.

Между тем, необходимо иметь в виду, что подобный подход судебных органов к данному вопросу не совсем обоснован.

Во-первых, надо иметь в виду, что согласно ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования (далее - публично-правовые образования)

¹⁶⁹ Вина бюджетных учреждений в возникновении долга отсутствует всегда, когда обязательство перед кредитором принималось в рамках установленных лимитов бюджетных обязательств, однако не было выполнено вследствие правомерного или неправомерного сокращения этих лимитов после принятия обязательства.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

выступают в отношениях регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками таких отношений. Во-вторых, согласно ст. 126 ГК РФ указанные публично-правовые образования отвечают по своим обязательствам находящимся в их собственности имуществом, на которое законом допускается обращение взыскания. Таким образом, ГК РФ не предусматривает иных, дополнительных условий для привлечения к ответственности публично-правовых образований. В-третьих, согласно ст. 1069 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Рассматриваемая позиция судов вступает в противоречие не только с Гражданским, но и с некоторыми нормами Бюджетного кодекса. Так, согласно ст. 239 БК РФ допускается возмещение из бюджета 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, вне зависимости от утверждения соответствующих расходов в бюджете. Аналогичная норма содержится в ст. 16 ГК РФ.

Таким образом, указанные нормы законодательства не ставят возможность возмещения убытков, причиненных действиями субъектов публичного права, в зависимость от утверждения в бюджете ассигнований на соответствующие цели, а следовательно, отказы судов от удовлетворения исков являются следствием весьма односторонней трактовки законодательства.

4. Судебная практика выявляет наличие противоречий между нормами гражданского и бюджетного законодательства в отношении ответственности государства по сделкам бюджетных учреждений.

Гражданское законодательство предусматривает погашение задолженности бюджетных учреждений за счет находящихся в их распоряжении денежных средств, при недостаточности которых кредитор может предъявить иск бюджету в порядке субсидиарной ответственности независимо от наличия или отсутствия санкционирования соответствующего расхода.

Согласно ч. 1 ст. 250 Бюджетного кодекса получатели бюджетных средств имеют право принимать денежные обязательства, подлежащие исполнению за счет средств федерального бюджета, только в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств. Более того, согласно ст. 123 Закона «О федеральном бюджете на 2003 год» принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств бюджета, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств бюджета на текущий год. Однако практики включения ассигнования на погашение несанкционированной задолженности бюджетных учреждений в бюджетные ассигнования следующего года также не существует.

В результате ущемляются права кредитора бюджетного учреждения, поскольку, хотя ГК РФ и предоставляет право требовать погашения долга от собственника имущества учреждения, нормы БК РФ препятствуют удовлетворению такого

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

требования. Причиной этому является несовпадение принципов ГК РФ (защита всех участников оборота, их равенство) и БК РФ (бюджетный иммунитет).

5. В соответствии со ст.120 Гражданского кодекса взыскание по обязательствам бюджетного учреждения может быть обращено только на находящиеся в его распоряжении денежные средства. Согласно принятому в судебной практике толкованию этой нормы под находящимися в распоряжении бюджетного учреждения денежными средствами следует понимать не только средства, выделенные по смете, но и средства из внебюджетных источников. Более того, в судебной практике имели место случаи отмены судебных решений о взыскании задолженности бюджетного учреждения со счетов вышестоящего распорядителя бюджетных средств при неисследовании судом вопроса о наличии у бюджетного учреждения внебюджетных доходов.

В то же время, формулировка ст.120 ГК РФ, ограничивая круг имущества, на которое может быть обращено взыскание по обязательствам бюджетного учреждения, исключительно денежными средствами, позволяет последнему уклоняться от самостоятельной ответственности по своим обязательствам путем приобретения имущества на средства, полученные от предпринимательской деятельности. Несмотря на явное упущение законодательства в этом вопросе, нельзя признать допустимой и практику некоторых судов, которые считают возможным обращение взыскания на имущество бюджетного учреждения, приобретенное за счет внебюджетных доходов, вопреки буквальному смыслу законодательства.

Исходя из всего вышеизложенного, можно констатировать, что проблемы возникновения и погашения кредиторской задолженности госбюджета все еще актуальны, а их решение невозможно без совершенствования законодательства. Основным направлением его совершенствования должна быть унификация основных положений гражданского и бюджетного законодательства по вопросу о пределах ответственности государства по своим обязательствам и обязательствам созданных им учреждений.

Глава 5. Количественная оценка объемов задолженности бюджетной системы и оценка экономических последствий неплатежей бюджета

5.1. Источники данных о кредиторской задолженности бюджетной системы

В настоящее время состоятельного и последовательного источника данных о задолженности бюджетной системы не существует в силу недостаточной определенности понятия «бюджетное обязательство». Что касается кредиторской задолженности бюджетных организаций, то существуют два источника данных: Госкомстат РФ и Минфин РФ.

Госкомстат РФ. Госкомстат публикует данные о величине и структуре кредиторской и дебиторской задолженности бюджетных организаций начиная с четвертого квартала 1998 г. До этого Госкомстат публиковал лишь показатели просроченной дебиторской задолженности государственных заказчиков по оплате за поставленную продукцию (просроченную задолженность по государственным заказам и федеральным программам) и задолженность предприятий и организаций по заработной плате из-за недофинансирования из бюджетов всех уровней, то есть данные, связанные с гражданско-правовыми обязательствами государства и бюджетных учреждений.

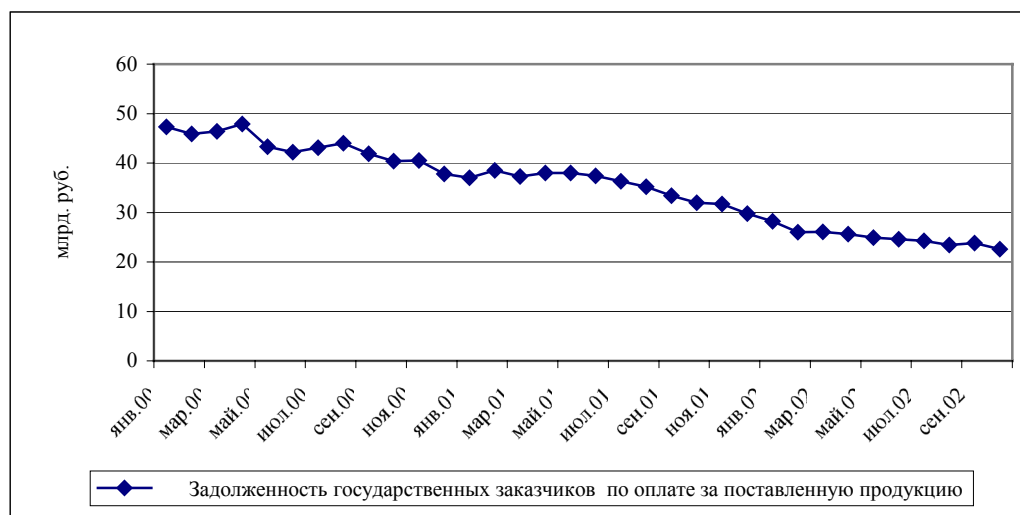
Впрочем, за три последних года (2000-2002) данные по задолженности давались только на помесечной основе, без итоговых результатов по году¹⁷⁰.

Однако и эта информация является неполной. Госкомстат получает отчетность приблизительно от 60% организаций, которые должны предоставлять такую отчетность, при этом дооценка на полный круг организаций не проводится. Для расчета показателей кредиторской и дебиторской задолженности Государственный Комитет по статистике использует отчетность некоммерческих организаций, финансируемых за счет средств бюджетов всех уровней по форме № ОБ-2 (срочная), утвержденная Постановлением Госкомстата РФ от 29.06.01 N49. Структура показателей «кредиторская задолженность» и «дебиторская задолженность» показана в Приложении 3.1.

Кроме того, Госкомстат публикует данные по дебиторской задолженности организаций, в которых содержится задолженность государственных заказчиков по оплате за поставленную продукцию. Эти данные можно использовать для приблизительной оценки кредиторской задолженности бюджетных учреждений. При этом надо иметь в виду, что эти данные не содержат задолженность по оплате труда, начислениям на ФОТ, трансфертам населению и т.д. К тому же эта информация дается без разбивки на федеральный и региональные бюджеты.

¹⁷⁰ Результаты года по общей задолженности можно рассчитать, так как даются темпы ее роста по отношению к предыдущему месяцу. Но сделать аналогичные расчеты по *просроченной* задолженности невозможно.

График 1 Задолженность государственных заказчиков по оплате за поставленную продукцию, млрд. руб.



Источник: Госкомстат РФ

Минфин РФ. Минфин также является источником информации по задолженности, который в отличие от Госкомстата является регулярным, но не является открытым. Начиная с 1998г. и до середины 2001г. в Казначействе велась сводная база данных по задолженности главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств по федеральному бюджету по статьям ведомственной классификации. Но эта информация никогда не публиковалась. Начиная с 2001г. эта информация хоть и собирается, но не сводится в единую базу.

Отчетность бюджетных организаций для сбора данных определяется формой №1-КФО, утвержденной Постановлением Госкомстата РФ от 29.06.01 N49 и приведенной в Приложении 3.2. Данные Минфина строятся на основе отчетов, предоставлявшихся бюджетными организациями по форме, определенной Приложением к «Методическим рекомендациям по составлению сводной квартальной отчетности по кредиторской задолженности организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета», утвержденных Приказом Министра финансов от 28 августа 1998г., №165 (см. Приложение 3.3). Эти данные не содержат разбивку на санкционированную и несанкционированную задолженности, что является важным фактором при определении собственно бюджетной задолженности. Также не разделяется бюджетная задолженность перед бюджетополучателями и бюджетная задолженность, вытекающая из гражданско-правовых обязательств бюджета и бюджетных учреждений, по которым бюджет несет субсидиарную ответственность. Однако они содержат такой показатель, как «задолженность в счет недофинансирования предыдущего года», что может являться оценкой определенной части задолженности бюджета. Проблема заключается в том, что на настоящий момент этого источника данных уже не существует - приказом

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Минфина РФ от 25 декабря 2000 г. N 119н «О признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 28 августа 1998 г. N 165» упомянутый приказ №165 был отменен.

Еще одним источником информации по кредиторской задолженности бюджетных организаций и задолженности бюджета являются данные инвентаризации бюджетной задолженности, проведенной в 1998-1999 г. г. в рамках Программы экономии расходов. Однако этот источник, несмотря на то, что он дополняет и уточняет информацию по задолженности, обладает серьезным недостатком – данные ограничиваются только 1998 и 1999 годами.

Поэтому можно считать, что на текущий момент точных и сопоставимых данных по бюджетной задолженности практически не существует. Данные Госкомстата, как показано выше, не могут в полной мере выполнять эту функцию. Мероприятия Минфина, связанные со сбором информации по кредиторской задолженности бюджетных учреждений, носят разовый, а не систематический характер. Системы мониторинга объема бюджетной задолженности, будь то задолженность бюджета или бюджетных учреждений, не существует.

Даже по тем данным Минфина и Госкомстата, которые имеются в наличии, существует много вопросов по поводу их содержания. Одной из таких проблем является то, что в данный показатель «кредиторская задолженность» входит любая несвоевременная оплата оказанных бюджетному учреждению услуг, в том числе и различные задержки, возникшие по техническим причинам. Например, организация не успела в данном календарном месяце выплатить зарплату или оплатить счет. Это произошло не по злему умыслу, более того, через несколько дней (только уже в другом месяце) эти счета будут оплачены. Однако в отчетном месяце эти суммы попадают в кредиторскую задолженность. Понятно, что техническая задолженность интересует нас не так, как задолженность, возникшая по иным причинам, в том числе системного характера. Целью данной работы, очевидно, является анализ именно последней. Именно она свидетельствует о недостатках бюджетной системы, и именно она нуждается в урегулировании. Однако точно оценить объем технической задолженности не удалось.

5.2. Количественная оценка задолженности федерального бюджета

Инвентаризация 1998-1999 г. г., проведенная в рамках Программы экономии расходов¹⁷¹, которая была подробно рассмотрена в предыдущих разделах, доказала, что кредиторская задолженность бюджетных организаций и задолженность бюджета не являются идентичными категориями. Большой объем кредиторской задолженности возникает не по причине отсутствия бюджетного финансирования, а в результате нецелевого использования средств, невыполнения лимитов потребления и т.д. (в терминах Программы экономии расходов это т.н. несанкционированная задолженность второго уровня). Соответственно, проблемой является то, что для точного определения объема задолженности самого бюджета, вытекающей из обязательств, по которым бюджет несет прямую ответственность, и по которым установлена субсидиарная ответственность бюджета, необходимо проводить дополнительные исследования, аналогичные проведенным в рамках Программы экономии расходов. Как показано

¹⁷¹ Постановление Правительства РФ от 17 июня 1998 г. N 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов».

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

ниже, данные, собираемые и публикуемые Госкомстатом и Минфином, не позволяют получить полной картины о величине задолженности самого бюджета и бюджетных учреждений. Впрочем, их можно использовать для получения оценок, в том числе, оценок собственно задолженности бюджета.

5.2.1. Оценка кредиторской задолженности федерального бюджета и бюджетных учреждений, финансируемых из федерального бюджета (без учета непризнаваемой задолженности).

Ниже представлен анализ имеющихся данных по отдельным элементам кредиторской задолженности бюджетных учреждений.

Необходимо отметить, что, к сожалению, классификация видов бюджетной задолженности, применяемая и Госкомстатом, и Минфином РФ, и в частности, используемая в Постановлении Правительства РФ № 600 «Об утверждении программы экономии государственных расходов», недостаточно точна и, в большинстве случаев не позволяет определить, к какому именно виду бюджетной задолженности относятся статистические данные, приводимые ниже. Классификация бюджетных обязательств и видов бюджетной задолженности, приведенная нами в Главе 2, не может быть применена при анализе данных, приводимых в официальных источниках, которые рассматриваются в данной главе. В связи с этим ниже приводятся количественные оценки бюджетной задолженности на основе той классификации, которую дают органы государственной власти.

В данных Госкомстата публикуется информация о кредиторской задолженности бюджетных учреждений. При этом следует иметь в виду два обстоятельства. Во-первых, кредиторской задолженности в терминах данной работы соответствует показатель «просроченная кредиторская задолженность» в данных Госкомстата. Во-вторых, как уже отмечалось, эти данные не охватывают учреждения силовых ведомств, что по оценкам сопоставимо с кредиторской задолженностью всех остальных учреждений, финансируемых из федерального бюджета.

Представление о собственной задолженности бюджета мог бы давать показатель дебиторской задолженности бюджетных организаций. Как видно из приведенной Таблицы 3-1, дебиторская задолженность в разы меньше кредиторской задолженности бюджетных организаций.

Таблица 16

Кредиторская и дебиторская задолженности бюджетных организаций, финансируемых из федерального бюджета по данным Госкомстата

Млрд. руб., конец периода	1999	2000 (на 1.02.2001)	2001 (на 1.02.2002)	2002 (на 1.12.2002)
Кредиторская задолженность	19,4	16,9	14,7	17,2
В т.ч. просроченная	13,6	10,3	6,5	5,3
Дебиторская задолженность	3,6	8,2	7,9	12,4
В т.ч. просроченная	Нд	1,4	1,8	2,1

Источник: Госкомстат

Простое сравнение данных Минфина и Госкомстата за 1999г. (Таблицы 16 и 17) показывает, насколько несовершенна информационная база по кредиторской

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

задолженности. Учитывая все вышесказанное по поводу охвата информации Госкомстатом и Минфином, можно предположить, что соответствие между этими источниками могло бы наблюдаться по показателю «Просроченная кредиторская задолженность» из Таблицы 16 (Госкомстат) и «Остальные разделы» в Таблице 17 (Минфин). Однако, показатель просроченной задолженности по Госкомстату почти в три раза меньше соответствующих данных Минфина, что трудно объяснить статистическим расхождением.

Данные Минфина дают более полную картину, как по охвату ведомств, так и по субъектному составу задолженности, хотя они, как упоминалось выше, кончаются началом 2001г.

В данных Минфина оценкой признанной задолженности бюджета может являться показатель «В счет недофинансирования за предыдущий год» (см. Таблицу 17). Аналогом этого показателя в данных Программы экономии расходов может служить «санкционированная задолженность». Как видно при сравнении данных Таблицы 17 и Таблицы 18, эти показатели несколько различаются, так же как и общие объемы задолженности, однако различия не очень существенны.

Таблица 17

Показатели кредиторской задолженности бюджетных организаций по данным Минфина РФ (конец периода).

Млрд. руб.	1998	1999	2000
Кредиторская задолженность	97,7	116,3	82,1
В т.ч. утвержденная Правительством РФ	30,7	66,2	Нд
В счет недофинансирования за предыдущий год	41,2	38,4	28,4
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	72,4	79,3	54,2
В т.ч. утвержденная Правительством РФ	26,6	61,2	Нд
В счет недофинансирования за предыдущий год	Нд	33,3	26,3
Остальные разделы	25,3	37,0	28,0
В т.ч. утвержденная Правительством РФ	4,1	5,0	Нд
В счет недофинансирования за предыдущий год	Нд	5,0	2,1

Источник: Министерство финансов РФ

Программа экономии расходов является наиболее состоятельным и последовательным источником данных по кредиторской задолженности. Причем в Программе приводится структура задолженности в зависимости от причин ее возникновения¹⁷².

В частности, санкционированная кредиторская задолженность определялась как разница между фактическим финансированием и лимитами бюджетных обязательств, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 1998 г. N 441 «Вопросы исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» в соответствии со статьями 30, 102, 103 и 110 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год». В терминах данной работы санкционированная задолженность соответствует бюджетной задолженности в узком смысле, т.к. эта задолженность возникла в результате недофинансирования бюджетополучателей, не оформленного в соответствии с порядком изменения объема бюджетных ассигнований,

¹⁷² Подробное описание методики получения данных из Программы экономии представлено в предыдущих разделах.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

который установлен в настоящее время нормами БК РФ. Применение термина «санкционированная задолженность», на наш взгляд, в данном случае не совсем оправдано, поскольку все санкционированные изменения бюджетных ассигнований фиксируются в форме сокращения/перемещения ЛБО, тогда как разница между ЛБО и фактическим финансированием представляет собой несанкционированную задолженность, возникшую в результате нарушений бюджетного процесса.

Несанкционированная задолженность второго уровня определяется как задолженность, возникшая из-за расходования бюджетных средств сверх объемов, утвержденных законами о федеральном бюджете, и не подтвержденная соответствующими договорами и актами сверки за поставленную продукцию, оказываемые услуги и выполненные работы. Очевидно, что эта задолженность не имеет отношения к недофинансированию из бюджета и возникла по вине самих бюджетополучателей. В терминах классификации, приведенной в разделах 2 и 3, эта задолженность является частью кредиторской задолженности бюджетных учреждений.

Некоторая неясность с классификацией существует с несанкционированной задолженностью первого уровня. Этот вид задолженности определяется как разница между расходами, утвержденными законом о бюджете, и лимитами бюджетных обязательств. С одной стороны, они были включены в закон о бюджете, и, следовательно, являлись обязательствами бюджета. С другой стороны, с позиции сегодняшнего законодательства, в частности, определения понятия «бюджетное обязательство», соответствующие обязательства не были включены в лимиты бюджетных обязательств, а, следовательно, не были признаны органом, исполняющим бюджет, и поэтому формально могут не считаться задолженностью бюджета. В данной работе, для простоты, мы будем придерживаться второй точки зрения, по сути совпадающей с классификацией в Программе экономии расходов. «Несанкционированная задолженность первого уровня» предполагает более широкий подход к задолженности, чем «санкционированная кредиторская задолженность». На наш взгляд, термин «несанкционированная бюджетная задолженность» не вполне корректен по отношению к определению разницы между объемами финансирования, заложенными в законе о бюджете и закрепленными ЛБО, поскольку, как уже говорилось в Главе 2, сокращение/перемещение финансирования в рамках ЛБО как раз санкционируется органами государственной власти.

Исходя из сказанного, общий объем задолженности по Программе экономии расходов соответствует только определенной части кредиторской задолженности бюджетных учреждений в терминах данной работы. А к задолженности самого бюджета относится только «санкционированная» бюджетная задолженность (задолженность в узком смысле), возникшая в связи с нарушением порядка финансирования бюджетных расходов.

Таблица 18

Структура кредиторской задолженности по итогам инвентаризации в рамках Программы экономии расходов

	Всего	Санкционированная	Несанкционированная		
			Всего	1 уровня	2 уровня
Конец 1998	96,6	43,3	53,3	25,2	28,1
Конец 1999	113,5	41,2	72,3	43,3	29,0

Источник: Программа экономии расходов

Таблица 19

Показатели кредиторской задолженности бюджетных учреждений по результатам Программы экономии расходов (конец периода)

Млрд. руб.	1998	1999
Кредиторская задолженность	96,6	113,5
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	67,8*	79,7
Остальные разделы	28,8	33,8

* Оценка

Источник: Программа экономии расходов, оценки авторов

Инвентаризация кредиторской задолженности в рамках Программы экономии расходов осуществлялась на основе данных годовых отчетов и специальной формы ежеквартальной отчетности по кредиторской задолженности, введенной приказом Минфина России от 28 августа 1998 г. N 165 по согласованию с Госкомстатом России, т.е. на основе тех же форм, что и представленные выше данные Минфина. Сопоставление данных этих двух источников по таблицам 17 и 18 показывает, что общий объем задолженности примерно равный.

Кроме того, если руководствоваться указанной выше базой данных Минфина, кредиторская задолженность силовых ведомств на начало 2000г. составляла 79,3 млрд. руб., т.е. 68% формальной кредиторской задолженности остальных бюджетных организаций. Очень похожие параметры представлены в Программе экономии расходов: на «Национальную оборону» и «Правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства» на начало 2000 г. приходилось 79,7 млрд. руб. кредиторской задолженности или 70% совокупной кредиторской задолженности.

Однако очевидным недостатком всех этих данных является то, что они заканчиваются началом 2001г. Поэтому для того, чтобы определить объем и структуру задолженности на текущий момент, придется делать оценки. Оценить объем задолженности, исходя из представленного в предыдущих разделах определения, т.е. как разницу между объемом обязательств и объемом их выполнения, не представляется возможным. Аналогичная проблема возникает и с оценкой финансирования этих обязательств. Поэтому источником данных для оценки задолженности представляются данные по погашению кредиторской задолженности, которые приводятся в законах об исполнении федерального бюджета с 2000г. При этом следует иметь в виду, что вообще говоря, изменение объема задолженности не обязательно должно быть равно объему погашения, поскольку в рассматриваемом периоде может произойти накопление новой задолженности.

Таблица 20

Объем кредиторской задолженности федеральных органов исполнительной власти, предусмотренной к погашению в счет текущих расходов федерального бюджета на 2000 год (млрд. руб.)

Раздел	Сумма (план)	Факт
Всего	7,5	43,7
Национальная оборона	3,0	41,5
Остальные	4,5	2,2

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Источник: Приложение 7 к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год».

В 2001г. также происходило погашение кредиторской задолженности. Результаты этого приведены в таблице 21:

Таблица 21

Погашение кредиторской задолженности бюджетных учреждений в 2001г., млрд. руб. (без силовых ведомств)

	Уточненная сводная роспись бюджета	Финансирование	Кассовое исполнение
Государственное управление и местное самоуправление	0,2	0,2	0,2
Судебная власть	0,1	0,1	0,1
Фундаментальные исследования	0,0	0,0	0,0
Промышленность, энергетика и строительство (капитальные вложения)	2,9	2,8	2,8
Сельское хозяйство и рыболовство	0,3	0,3	0,3
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1
Транспорт, дорожное хозяйство	6,5	5,2	5,2
Образование	2,0	2,0	2,0
Культура и искусство	0,0	0,0	0,0
Средства массовой информации	0,0	0,0	0,0
Здравоохранение и физическая культура	0,1	0,1	0,1
Социальная политика	0,3	0,3	0,1
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,1	2,1	2,1
Исследование и использование космического пространства	1,1	1,1	1,1
Всего расходов на погашение кредиторской задолженности (несекретная часть)	15,7	14,3	13,9

Источник: Минфин РФ

В таблице 21 приведены данные по погашению кредиторской задолженности бюджетных учреждений без учета секретной части, т.е. силовых ведомств. Кроме того, это данные только по погашению задолженности, т.е. без учета вновь возникающей задолженности. Несмотря на это, будем считать эти данные оценкой именно изменения объема задолженности, для определения объема накопленной задолженности на конец 2001г. Следует подчеркнуть, в данном случае речь идет о кредиторской задолженности бюджетных учреждений. Как уже говорилось выше, задолженность бюджета по финансированию бюджетных учреждений представляет собой только часть указанных показателей и, что самое главное, не входит в состав гражданско-правовых обязательств бюджета и бюджетных учреждений. Причем говорить о четко выраженной тенденции к снижению доли задолженности бюджета в общей сумме задолженности тоже нельзя, о чем говорят данные таблицы 17. Однако в 2000-2002гг. происходило погашение бюджетной задолженности за счет бюджета, что, по всей видимости, должно было привести к снижению бюджетной задолженности (или - санкционированной задолженности). Правда, показатель «Задолженность в счет недофинансирования из бюджета за предыдущий год» по данным Минфина (таблица 17) на конец 2000г. снизился только до 28,4 млрд. руб., при том что объем погашения

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

(см. Таблицу 20) составил 43,7 млрд. руб. В то же время, есть некоторые основания предполагать, что задолженность бюджета в 2001-2002гг. была в основном погашена и в настоящее время пока не является значимой проблемой¹⁷³. В частности, это выглядит вполне логично с учетом успешного исполнения федерального бюджета в последние три года.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что кредиторская задолженность бюджетных организаций все равно создает дополнительную нагрузку на бюджет в силу того, что государство обязано нести субсидиарную ответственность по ряду обязательств бюджетных учреждений.

Результаты сведения воедино всех оценок кредиторской задолженности бюджетных организаций, финансируемых из федерального бюджета, а также задолженности самого федерального бюджета приведены в таблице 22.

Таблица 22

Совокупная оценка кредиторской задолженности бюджетных организаций, финансируемых из федерального бюджета

<i>Млрд. руб.</i>	1998	1999	2000	2001 (оценка)
Кредиторская задолженность на конец периода	97,7	116,3	82,1	68,2*
Силовые	72,4	79,3	54,2	54,2**
Остальные	25,3	37,0	28,0	14,0
В т.ч. задолженность бюджета	41,2	38,4	28,4	Нд
<i>Доли в %</i>				
Кредиторская задолженность на конец периода	100%	100%	100%	100%
Силовые	74%	68%	66%	79%
Остальные	26%	32%	34%	21%
В т.ч. задолженность бюджета	42%	33%	35%	Нд

* Без учета погашения задолженности по силовым ведомствам.

** При предположении о нулевом изменении задолженности в 2001г.

Источник: Минфин, расчеты авторов.

Максимальный объем кредиторской задолженности федеральных бюджетных учреждений на конец 2001 г. оценивается на уровне 60-70 млрд. руб., т.е. лишь около 5% от общего объема расходов федерального бюджета в соответствующем году. По нашему мнению, даже полная выплата данной суммы в течение нескольких лет не будет иметь катастрофические последствия для федерального бюджета.

5.2.2. Оценка объемов потенциальной задолженности федерального бюджета по публично-правовым обязательствам

Большую часть так называемой непризнаваемой бюджетной задолженности, как показано в предыдущих разделах, составляет задолженность по публично-правовым обязательствам.

¹⁷³ Это предположение основано на косвенных свидетельствах, таких как высказывания работников Министерства финансов и т.д.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

В настоящий момент существуют лишь приблизительные оценки величины публично-правовых обязательств.

Например, инвентаризации законодательной базы в 1998г. было установлено, что размер нефинансируемых мандатов можно оценить на уровне 8% ВВП¹⁷⁴.

На конец 2000г. насчитывалось более 100 федеральных мандатов, не обеспеченных финансированием, которые оценивались в 500 млрд. руб., т.е. около 7% ВВП¹⁷⁵. Льготы по социальным законам оценивались в размере 250 млрд. руб.¹⁷⁶. В 2001г. они были сокращены только на 49 млрд. руб., т.е. менее, чем на 10%.

В материалах к проектам законов о федеральном бюджете на 2002г. и 2003г. приводились оценки нефинансируемых обязательств федерального бюджета, исполнение которых приостанавливалось законами о бюджете. Финансовая оценка объема средств федерального бюджета на 2003г., необходимых для реализации приостановленных законодательных актов, составила 485 млрд. руб. или 3,7% ВВП (см. таблицу 23). Несмотря на то, что в случае приостановления действия соответствующих нормативных актов кредиторской задолженности не возникает, до 2001 года (когда была введена практика приостановления действия нормативных актов, расходы на реализацию которых не предусмотрены законом о бюджете) эти нормы федерального законодательства теоретически¹⁷⁷ порождали бюджетную задолженность. Кроме того, учитывая, что указанные нормы законодательства не отменены вообще, а лишь приостанавливаются на текущий финансовый год, в будущем сохраняется риск возникновения задолженности по их финансированию.

Необходимо также отметить, что сумма в 485 млрд. руб. представляет собой минимальную оценку потенциального объема задолженности федерального бюджета по публично-правовым обязательствам. В действительности объем нефинансируемых публично-правовых обязательств должен быть существенно больше, так как приложениями к закону о бюджете приостанавливались отнюдь не все нормативные акты, предусматривающие расходные обязательства федерального бюджета, на финансирование которых средства практически не выделялись. Зачастую парламент из популистских соображений исключал тот или иной законодательный акт из перечня приостанавливаемых без решения вопроса об источниках его финансирования.

Таблица 23

Перечень законодательных актов, действие которых приостанавливается на 2003 год в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию

Законодательный акт	финансовая оценка, млрд. руб.
---------------------	-------------------------------

¹⁷⁴ Устинов А.В., «Влияние структурных реформ на бюджет Российской Федерации в долгосрочной перспективе», сборник статей «Инструменты макроэкономической политики для России», ЭЭГ, 2001г.

¹⁷⁵ Доклад Министра финансов А.Кудрина на расширенной коллегии Министерства финансов 16 апреля 2001г. Опубликован на сайте Минфина в интернете (http://www.minfin.ru/off_inf/kudrin.htm)

¹⁷⁶ Там же.

¹⁷⁷ На практике взыскание задолженности федерального бюджета по публично-правовым обязательствам всегда было затруднено отсутствием юридического признания такой задолженности.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Статьи 13 и часть первая статьи 16 в части получения беспроцентной ссуды и пункт «в» части второй статьи 16 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий»	1,2
пункты 6, 15, 20 и 24 части первой статьи 14, пункт 6 части первой статьи 15, пункты 10 и 11 части первой статьи 17, пункт 15 части первой статьи 18 и статья 28 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»	18,7
пункт 2 статьи 40 и пункты 2 и 3 статьи 54 Закона Российской Федерации «Об образовании»	223,1
пункт 3 статьи 7 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»	оценка затруднена
часть вторая статьи 45, часть седьмая статьи 45, часть третья статьи 54 в части, не обеспеченной финансированием из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 года № 3612-1	46,6
часть пятая статьи 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-1	0,3
подпункт 2 пункта 3 статьи 7 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»	0,3
абзац седьмой части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 9 июня 1993 года № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов»	1,3
пункт 3 части первой статьи 36 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»	1,7
статья 15 Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»	0,4
часть первая статьи 8, часть вторая статьи 8, пункты 3 и 8 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»	оценка затруднена
подпункт «б» подпункта 1 пункта 1 статьи 10 Федерального закона «О ветеранах»	55,2
часть вторая статьи 1 Федерального закона от 1 августа 1996 года № 107-ФЗ «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования»	7,9
подпункт 1 пункта 3 статьи 2 и пункты 4, 6 - 9 статьи 30 в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета, абзацы третий и четвертый пункта 3 статьи 16 в части образовательных учреждений, финансируемых из федерального бюджета, Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»	5,4
абзац второй пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»	53,2
пункт 7 статьи 12 Федерального закона от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»	0,1
абзац восьмой статьи 19 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»	1,1
абзац четвертый пункта 1 статьи 14 в части размера выплаты денежной компенсации взамен продовольственного пайка, а также в части выплаты этой компенсации по просьбе военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, абзац второй пункта 2 статьи 14 в части размера выплаты денежной компенсации стоимости предметов вещевого имущества, абзац второй пункта 14 статьи 15 в части выплаты денежной компенсации за счет средств федерального бюджета и абзац второй пункта 2 статьи 24 в части предоставления льготных кредитов Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»	0,5

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

абзац третий пункта 2 статьи 19 Федерального закона от 5 марта 1999 года № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»	оценка затруднена
Федеральный закон от 28 мая 1999 года № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях»	67,0
пункт 4 статьи 245 части второй Налогового кодекса Российской Федерации	оценка затруднена
статья 7 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 7-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2001 год»	0,8
пункт 1 статьи 4 в части транспортных средств, состоящих на балансе органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также транспортных средств, полученных инвалидами через органы социальной защиты населения, и пункт 1 статьи 17 Федерального закона от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»	оценка затруднена
пункты 4 и 5 статьи 57 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	оценка затруднена
Итого	484,8

Источник: Министерство финансов РФ

5.3. Количественная оценка задолженности региональных и местных бюджетов

5.3.1. Оценка кредиторской задолженности бюджетных учреждений, финансируемых из субнациональных бюджетов, и задолженности консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Как показал анализ, представленный в предыдущем разделе, существует много проблем с определением величины задолженности федерального бюджета и кредиторской задолженности бюджетных организаций федерального уровня. Те же проблемы наблюдаются и на уровне региональных и местных бюджетов при том, что порядка с бухгалтерской и статистической отчетностью еще меньше.

Как и в случае с федеральным бюджетом, существует два основных источника данных по кредиторской задолженности: Минфин и Госкомстат. Данные из обоих источников представлены в таблице 24.

Таблица 24

Сравнительная таблица данных по кредиторской задолженности организаций, финансируемых из субфедеральных бюджетов из Госкомстата и Минфина

Кредиторская задолженность на конец года (млрд. руб.)	1998	1999	2000	2001
По данным Минфина	123,4	133,1	124,4	125,6
По данным Госкомстата (просроченная задолженность)	60,8	66,8	66,2	64,5

Источник: Госкомстат, Минфин

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Как видно из таблицы 24, задолженность по данным Минфина в течение всего рассматриваемого периода примерно в два раза превышает задолженность по данным Госкомстата. Как отмечалось выше, расхождение между данными Минфина и Госкомстата может, в частности, объясняться тем, что Госкомстат не учитывает информацию по силовым ведомствам. Но в данном случае, учитывая, что силовые ведомства в основном финансируются из федерального бюджета, такое расхождение может быть объяснено недостаточной сферой охвата Госкомстатом бюджетных организаций. В то же время, следует отметить, что тенденции развития в обоих источниках примерно одинаковы: в 1999г. резкий рост задолженности, а затем постепенное снижение.

Данные Минфина, представленные в Таблице 25, в явном виде содержат информацию о задолженности, возникшей из-за бюджетного недофинансирования.

Таблица 25

Структура кредиторской задолженности бюджетных организаций, финансируемых из региональных и местных бюджетов

<i>Млн. руб.</i>	1998	1999	2000	2001
Кредиторская задолженность на конец года	123 448	133 167	124 403	125 580
Из-за недофинансирования из бюджетов	119 021	128 409	119 210	118 266
Региональные бюджеты	27 507	29 141	25 758	27 897
Местные бюджеты	91 514	99 269	93 452	90 370
<i>В % от общего объема</i>				
Кредиторская задолженность на конец года	100	100	100	100
Из-за недофинансирования из бюджетов	96,4	96,4	95,8	94,2
Региональные бюджеты	22,3	21,9	20,7	22,2
Местные бюджеты	74,1	74,5	75,1	72,0

Источник: Минфин РФ.

Как видно из таблицы 25, по наиболее свежим из имеющихся данных размер кредиторской задолженности бюджетных организаций регионального и местного уровней, за которую должен нести ответственность бюджет, составляет около 125 млрд. руб. Таким образом, на региональные бюджеты приходится от одной пятой до одной четвертой всей кредиторской задолженности, а основная доля падает на местные бюджеты. При этом в фактических консолидированных расходах регионов на расходы местных бюджетов приходится примерно половина, т.е. меньше, чем доля в задолженности.

В процентах от общего объема расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2001 год кредиторская задолженность финансируемых из них учреждений составила 9,7%, что значительно выше соответствующего показателя на федеральном уровне (5,1%).

Наиболее очевидной гипотезой о причинах большего удельного веса кредиторской задолженности в общем объеме расходов субнациональных бюджетов по сравнению с федеральным является более низкий уровень дисциплины и контроля за расходованием бюджетных средств на субнациональном уровне. На федеральном уровне более развита казначейская система, которая способствует сокращению числа бюджетных правонарушений. На региональном уровне бюджетная дисциплина должна быть слабее из-за недостаточного развития или отсутствия казначейской системы и

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

меньших возможностей для контроля со стороны региональных и местных финансовых органов. В то же время, имеющаяся статистика не подтверждает эту гипотезу. Как было показано выше, основная часть задолженности на федеральном уровне в 2001 году возникла не по причине недофинансирования из бюджета, то есть вследствие правонарушений со стороны бюджетных учреждений. Между тем, на субфедеральном уровне подавляющая часть задолженности бюджетных учреждений (118 из 126 млрд. руб.) является следствием недофинансирования из бюджета. Из этого можно заключить, что основной причиной образования задолженности на субнациональном уровне является несбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ. В то же время, есть основания сомневаться в точности бюджетной статистики, из которой следует вывод о существенно более высоком уровне дисциплины бюджетополучателей на региональном и местном уровне по сравнению с федеральным. Скорее всего, низкий удельный вес несанкционированной задолженности в общем объеме задолженности бюджетополучателей на региональном и местном уровне объясняется несовершенством учета обязательств бюджетополучателей, при котором основная часть несанкционированной задолженности не попадает в поле зрения официальной статистики.

Еще одной значимой причиной возникновения задолженности на субфедеральном уровне является широкое использование неденежных и квази-денежных форм расчетов, начиная с 1995г., особенно это касается задолженности по зарплате и социальным платежам. Регионы значительно более активно, чем федеральный бюджет, использовали бартерные и зачетные схемы при расчетах с предприятиями - налогоплательщиками. Например, в 1997г. 44% доходов консолидированного бюджета регионов представляли собой зачеты, бартер и т.д.¹⁷⁸ В результате региональные и местные бюджеты имели искаженную структуру расходов, что в частности выражалось в отсутствии возможности финансирования других расходов, где требовались «живые» деньги. Использование квазиденежных расчетов дестимулировало налоговые платежи предприятий, что в свою очередь, приводило к еще большему накоплению задолженности (см. также подраздел 5.6).

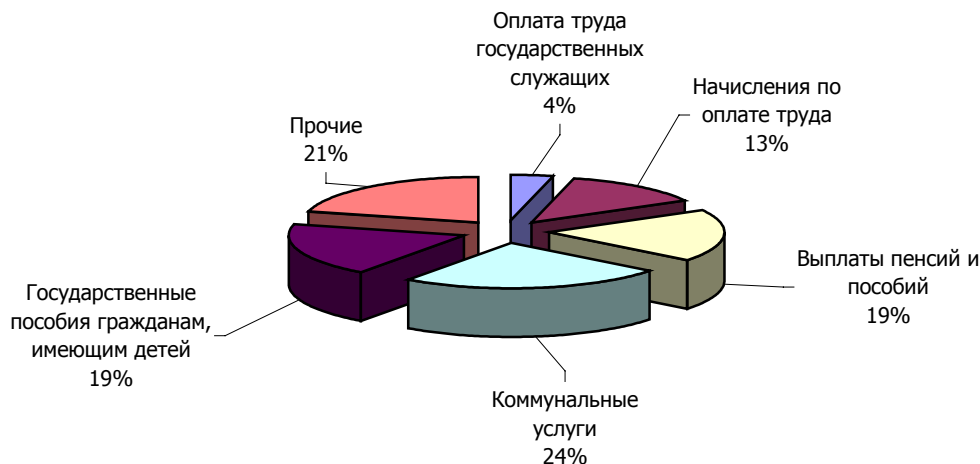
Как и в отношении общего объема кредиторской задолженности консолидированных бюджетов субъектов РФ, данные Минфина и Госкомстата расходятся и в отношении структуры задолженности, хотя и не столь радикально, что видно из приводимых ниже графиков 2 и 3.

График 2

¹⁷⁸ Источник: Минфин РФ.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

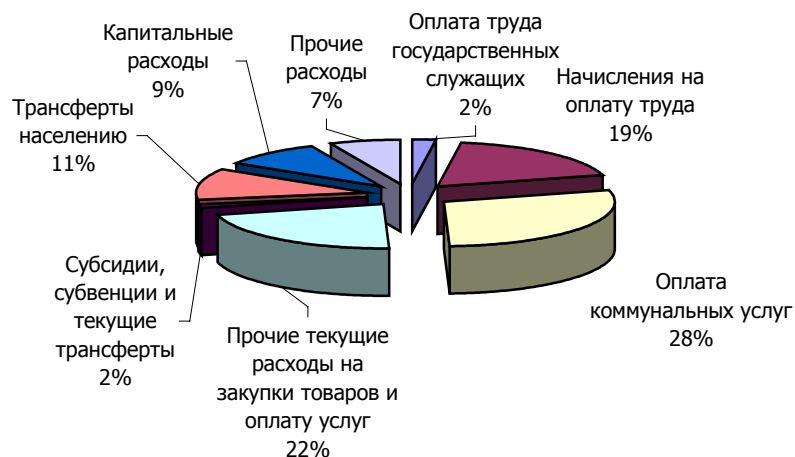
Структура суммарной кредиторской задолженности на региональном уровне в конце 2001г.



Источник: Минфин РФ.

График 3

Структура просроченной кредиторской задолженности организаций, финансируемых из территориальных бюджетов на 1 декабря 2002г.



Источник: Госкомстат РФ.

В настоящее время, как видно из графиков, задолженность по зарплате составляет незначительную часть кредиторской задолженности бюджетных организаций. Наибольшую долю – более четверти – имеют коммунальные платежи, причем большая часть этой задолженности попадает на местные бюджеты. На задолженность по оплате трансфертов населению (пенсии, пособия и т.д.) приходится 11%. Большую долю занимает также задолженность по начислениям на зарплату (19%).

5.3.2. Оценка непризнаваемой бюджетной задолженности, вытекающей из публично-правовых обязательств субфедерального уровня.

Что касается задолженности, вытекающей из расходных обязательств регионов, носящих публично-правовой характер (по классификации главы 2), то как для федерального, так и для региональных бюджетов действует примерно та же структура обязательств и, соответственно, существуют те же причины для возникновения кредиторской задолженности.

Так, наиболее серьезной проблемой для субфедеральных бюджетов являются так называемые «нефинансируемые мандаты». Эта проблема была более подробно описана выше. Поэтому здесь стоит лишь упомянуть о том, что размер потенциальной задолженности за 2003г. оценивается в 6,4% ВВП, что составляет около половины фактических расходов консолидированных бюджетов регионов.

Для консолидированного бюджета объем непризнаваемых обязательств, имеющих публично-правовую природу, оценивается на уровне более 10% ВВП.

5.3.3. Сравнительный анализ государственного долга и кредиторской задолженности бюджетов в различных субъектах Российской Федерации

Для Российской Федерации характерна высокая степень межрегиональных различий как в уровне собственных бюджетных доходов в расчете на душу населения, так и в среднедушевой потребности в осуществлении бюджетных расходов. Такое положение обуславливает необходимость перераспределения через федеральный бюджет большого объема финансовых ресурсов с целью осуществления межтерриториального выравнивания возможностей органов власти субъектов Федерации по предоставлению общественных благ. Высокая степень межрегиональной дифференциации налогового потенциала и расходных потребностей приводит к существованию регионов, бюджеты которых формируются в значительной степени за счет федеральной финансовой помощи, т.е. высокودотационных регионов (см. таблицу 26). При этом, положение, при котором основным источником доходов бюджета субъекта Федерации являются ресурсы федерального бюджета, может сложиться как за счет объективных характеристик экономики региона, так и вследствие неэффективной системы управления государственными финансами на территории субъекта Федерации. В первом случае высокая степень дотационной зависимости от средств федерального бюджета может быть понижена, например, с помощью долгосрочной федеральной целевой программы развития региона, выполнение которой может быть обусловлено принятием региональными властями некоторого набора мер в области налоговой и бюджетной политики лишь настолько, насколько это требует статус высокودотационного региона (т.е. факт получения больших объемов финансовой помощи). Во втором случае необходимо потребовать от региональных властей набора мер в области налоговой и бюджетной политики, направленных на улучшение бюджетной ситуации в регионе и снижение дотационной зависимости от вышестоящего бюджета. При этом в случае, если высокая дотационная зависимость сочетается с недостаточностью бюджетных средств на выполнение бюджетных обязательств на региональном уровне, а региональные власти готовы реализовать программу оздоровления государственных финансов, то из федерального бюджета могут быть выделены средства на возвратной основе, предоставление которых должно находиться в зависимости от выполнения соответствующих мероприятий.

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Следует отметить, что предоставление заемных средств на условиях выполнения властями – реципиентами программы оздоровления государственных финансов в регионе в последнем случае может быть не связано напрямую с высокой дотационной зависимостью субъекта Федерации от средств федерального бюджета. В частности, необходимость финансового оздоровления может быть вызвана сравнительно высокими объемами кредиторской задолженности регионального бюджета, как входящей, так и не входящей в состав государственного внутреннего и внешнего долга субъекта Федерации. При этом наличие высоких объемов кредиторской задолженности не всегда связано с объективными характеристиками налоговой базы и потребностями в количестве и качестве предоставляемых общественных благ на территории региона, а значит – может наблюдаться при сравнительно низких объемах выравнивающих трансфертов из федерального бюджета.

Показатели, характеризующие объем и структуру кредиторской задолженности бюджетов субъектов Федерации, государственного внутреннего и внешнего долга субъектов Федерации, по состоянию на 1 января 2002 года, представлены в таблице 26. По состоянию на 1 января 2002 года совокупный объем просроченной кредиторской задолженности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по оплате труда государственных служащих и работников бюджетной сферы, начислениям на оплату труда, а также выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, и прочим статьям, составил около 31,2 млрд. руб. или 3,3% собственных доходов региональных бюджетов (2,4% расходов бюджетов регионов) в 2001 году. При этом общий объем кредиторской задолженности с учетом просроченной задолженности бюджетных учреждений по оплате коммунальных услуг (включая задолженность по оплате труда и пособиям) по состоянию на ту же дату составил 56 млрд. руб. (5,9% собственных доходов региональных бюджетов или 4,3% расходов бюджетов субъектов Федерации за 2001 год). Объем государственного внутреннего и внешнего долга консолидированных бюджетов субъектов Федерации, включая государственные гарантии и поручительства субъектов Федерации, составил 211,5 млрд. руб. (или 16,4% расходов бюджетов регионов в 2001 году). Следует отметить, что за 2001 год общий объем кредиторской задолженности региональных бюджетов без учета задолженности по коммунальным платежам бюджетных организаций снизился на 9,5 млрд. руб., с учетом задолженности бюджетных организаций – снизился на 13 млрд. руб., а государственный долг вырос на 82 млрд. руб.

Таблица 26

Состояние кредиторской задолженности и государственного долга субъектов Федерации на 1 января 2002 года

Субъект Федерации	Оплата труда государственных служащих и начисления на оплату труда (тыс. руб.)	Государственные пособия гражданам, имеющим детей (тыс. руб.)	Стипендии (тыс. руб.)	Оплата коммунальных услуг (тыс. руб.)	Итого: кредиторская задолженность бюджета субъекта Федерации (%) расходов)	Государственный и внешний долг субъекта Федерации (тыс. руб.)	Всего: кредиторская задолженность субъекта Федерации, государственный внутренний и внешний долг (% расходов)
Агинский Бурятский АО	0	8 167	0	0	1,4%	0	1,4%
Алтайский край	788 794	660 871	0	460 382	14,5%	0	14,5%
Амурская область	205 798	251 919	808	332 040	10,0%	703243	19,0%
Архангельская область	172 552	222 000	28	327 626	7,3%	4164356	49,4%
Астраханская область	4 314	176 469	0	78 356	5,1%	392137	12,8%
Белгородская область	31 621	0	0	262 676	3,9%	2247661	33,7%
Брянская область	0	0	0	285 031	4,8%	876729	19,5%
Владимирская область	83	135 694	0	202 502	4,6%	1369490	23,4%
Волгоградская область	9 247	144 354	1 850	324 396	3,9%	0	3,9%
Вологодская область	33 028	0	0	241 822	2,4%	3730783	35,0%
Воронежская область	116 115	623 302	0	966 266	18,5%	45532	19,0%
г. Москва	0	0	0	22 947	0,0%	42778860	19,1%
г. Санкт-Петербург	0	0	0	537 812	1,1%	12420003	27,1%
Еврейская АО	0	71 160	0	132 977	11,4%	375169	32,3%
Ивановская область	0	335 729	0	89 353	7,4%	739873	20,4%
Иркутская область	691 145	201 472	0	508 353	7,5%	3003457	23,7%
Кабардино-Балкарская Республика	88 618	37 188	0	96 960	4,8%	2129290	50,4%
Калининградская область	116	23 748	0	63 811	1,6%	4692489	87,2%
Калужская область	1 062	0	120	252 252	3,8%	1024120	19,1%
Камчатская область	101 624	0	0	134 067	4,3%	0	4,3%
Карачаево-Черкесская Республика	0	0	0	49 253	2,6%	186145	12,3%
Кемеровская область	736 618	480 595	37 717	464 021	9,4%	0	9,4%
Кировская область	330 927	291 523	354	295 758	12,4%	524724	19,5%
Коми-Пермяцкий АО	3 398	3 504	0	30 239	3,2%	0	3,2%
Корякский АО	24 285	7 552	0	117 826	11,9%	0	11,9%
Костромская область	186 824	165 854	0	357 737	19,4%	1914669	71,5%

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Субъект Федерации	Оплата труда государственных служащих и начисления на оплату труда (тыс. руб.)	Государственные пособия гражданам, имеющим детей (тыс. руб.)	Стипендии (тыс. руб.)	Оплата коммунальных услуг (тыс. руб.)	Итого: кредитгорская задолженность бюджета Федерации (% расходов)	Государственный и внешний долг субъекта Федерации (тыс. руб.)	Всего: кредитгорская задолженность субъекта Федерации, государственный внутренний и внешний долг (% расходов)
Краснодарский край	0	484 811	0	302 409	3,1%	5138611	23,5%
Красноярский край	811 701	10 579	31	597 158	4,6%	2827893	13,6%
Курганская область	350 407	457 398	90	528 669	28,6%	2082794	73,2%
Курская область	36 762	201 356	220	388 556	11,8%	1504947	40,1%
Ленинградская область	95 898	189 746	0	227 433	4,2%	2759157	26,5%
Липецкая область	55 458	7 848	0	30 448	1,2%	280244	4,6%
Магаданская область	73 936	55 790	0	190 358	6,1%	191866	9,8%
Московская область	46 178	0	0	930 105	1,9%	2986074	7,7%
Мурманская область	375 495	163 170	0	285 256	10,3%	1902530	34,0%
Ненецкий АО	0	0	0	3 398	0,1%	0	0,1%
Нижегородская область	47 596	178 917	20	323 366	2,9%	11638272	64,7%
Новгородская область	9 537	0	0	167 588	4,3%	1471842	40,1%
Новосибирская область	171 808	881 513	18	175 932	7,2%	4413587	32,9%
Омская область	1 400 639	1 008 574	2 318	179 029	23,2%	6825302	84,3%
Оренбургская область	1 682	148 749	176	97 176	2,1%	0	2,1%
Орловская область	230	0	0	1 017 827	18,3%	0	18,3%
Пензенская область	0	19 397	0	599 542	11,0%	107821	12,9%
Пермская область	7 619	0	0	97 309	0,4%	0	0,4%
Приморский край	422 367	654 987	0	402 872	9,5%	5056633	42,1%
Псковская область	20 090	142 974	0	78 930	5,4%	1120958	30,4%
Республика Адыгея	55 389	0	0	83 948	6,3%	0	6,3%
Республика Алтай	0	131 400	0	35 101	7,0%	0	7,0%
Республика Башкортостан	0	0	0	43 345	0,1%	2852335	8,0%
Республика Бурятия	198 887	525 479	25	109 851	11,2%	4401447	70,3%
Республика Дагестан	14 102	59 189	0	84 660	1,4%	1083110	10,8%
Республика Ингушетия	1 108	303 168	0	62 244	15,1%	0	15,1%
Республика Калмыкия	0	126 563	0	611 223	43,1%	65634	46,9%
Республика Карелия	141 179	0	0	141 545	4,6%	628477	14,7%
Республика Коми	111 259	197 345	0	450 350	6,1%	4467114	41,8%
Республика Марий-Эл	51 395	187 931	72	443 328	21,4%	302190	30,9%
Республика Мордовия	12 578	152 057	166	204 693	5,7%	2263893	40,3%

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Субъект Федерации	Оплата труда государственных служащих и начисления на оплату труда (тыс. руб.)	Государственные пособия гражданам, имеющим детей (тыс. руб.)	Стипендии (тыс. руб.)	Оплата коммунальных услуг (тыс. руб.)	Итого: кредитогорская задолженность бюджета Федерации (% расходов)	Государственный и внешний долг бюджета Федерации (тыс. руб.)	Всего: кредитогорская задолженность субъекта Федерации, государственный внутренний и внешний долг (% расходов)
Республика Саха (Якутия)	124 167	0	359	426 068	1,7%	9421013	31,1%
Республика Сев. Осетия	318 025	212 155	344	368 311	19,7%	2225870	68,6%
Республика Татарстан	1 812 506	0	727	500 044	4,2%	3590694	10,7%
Республика Тыва	119 420	189 296	0	34 897	11,1%	852492	38,8%
Республика Хакасия	95 760	5 828	46	51 605	5,2%	0	5,2%
Ростовская область	0	700 200	0	32 873	3,6%	2731233	17,2%
Рязанская область	1 395	220 248	0	88 276	5,2%	0	5,2%
Самарская область	0	0	0	184 463	0,7%	0	0,7%
Саратовская область	35 787	355 833	15	457 692	7,4%	4795495	49,0%
Сахалинская область	919 487	207 250	0	161 986	17,4%	1504754	37,6%
Свердловская область	160 276	1 948 422	23 794	607 680	9,7%	3121573	20,8%
Смоленская область	0	121 204	0	142 105	4,9%	2801400	57,1%
Ставропольский край	258	443 251	0	256 808	6,5%	1147553	17,2%
Таймырский АО	0	0	0	13 894	0,4%	0	0,4%
Тамбовская область	1 912	140 531	0	232 412	7,7%	505866	18,1%
Тверская область	77 978	137 102	0	816 445	13,3%	1584315	33,8%
Томская область	0	45 730	0	45 892	1,1%	2601284	31,2%
Тульская область	11 181	2 919	48	387 621	4,7%	1051591	16,9%
Туменская область	97 455	0	67	66 604	0,9%	7435486	42,5%
Удмуртская Республика	58 826	243 229	0	194 674	4,3%	902294	12,0%
Ульяновская область	360 652	387 894	2 699	2 894 360	61,4%	1641101	89,1%
Усть-Ордынский Бурятский АО	1 166	0	47	10 414	1,0%	578790	53,3%
Хабаровский край	28 478	134 556	2	226 289	2,2%	2103053	13,8%
Ханты-Мансийский АО	22 949	0	0	6 155	0,0%	1494639	1,7%
Челябинская область	67 897	592 383	7	252 725	4,7%	0	4,7%
Чеченская Республика	167 762	30 400	0	0	7,0%	0	7,0%
Читинская область	513 399	653 856	0	170 172	17,8%	0	17,8%
Чувашская Республика	0	0	0	227 580	3,7%	1635513	29,9%
Чукотский АО	393 555	0	0	209 261	15,3%	0	15,3%
Эвенкийский АО	133 344	0	0	29 766	8,6%	147021	16,3%
Ямало-Ненецкий АО	368 344	0	0	75 213	1,3%	2395640	8,1%

Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.

Субъект Федерации	Оплата труда государственных служащих и начисления на оплату труда (тыс. руб.)	Государственные пособия гражданам, имеющим детей (тыс. руб.)	Стипендии (тыс. руб.)	Оплата коммунальных услуг (тыс. руб.)	Итого: кредитгорская задолженность бюджета Федерации (% расходов)	Государственный и внутренний и внешний долг субъекта Федерации (тыс. руб.)	Всего: кредитгорская задолженность субъекта Федерации, государственный внутренний и внешний долг (% расходов)
Ярославская область	23 003	258 374	24	121 039	4,3%	5496532	62,6%

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Несмотря на незначительные объемы кредиторской задолженности консолидированных бюджетов субъектов Федерации и региональных бюджетных организаций, наблюдаемые в целом по Российской Федерации, ситуация существенно различается в зависимости от региона. Так, по окончании 2001 года у 12 субъектов Федерации уровень просроченной кредиторской задолженности по выплате заработной платы и начислений на заработную плату, а также детских пособий и стипендий, составил 10 и более процентов расходов консолидированных региональных бюджетов: в их число входят Костромская область, Республика Бурятия, Чукотский АО, Республика Тыва, Алтайский край, Республики Северная Осетия и Ингушетия, а также Ульяновская, Сахалинская, Читинская, Курганская и Омская области (причем у последнего субъекта Федерации объем кредиторской задолженности составил 22% бюджетных расходов в 2001 году). При включении в объем кредиторской задолженности просроченной задолженности по оплате коммунальных услуг дифференциация показателя отношения совокупного объема кредиторской задолженности к бюджетным расходам составляет от 0% до 61% расходов бюджета субъекта Федерации в 2001 году. Среди регионов с максимальными значениями данного показателя следует выделить Читинскую область (18%), Орловскую область (18%), Воронежскую область (18%), Костромскую область (19%), Республику Северная Осетия (20%), Республику Марий-Эл (21%), Омскую область (23%), Курганскую область (29%), Республику Калмыкия (43%), Ульяновскую область (61%). В большинстве субъектов Федерации рассматриваемый показатель составляет от 0% до 7%.

Накопленный объем внутреннего и внешнего долга, а также выданных субнациональными властями гарантий и поручительств варьируется в зависимости от региона в диапазоне от 0% до 86% региональных бюджетных доходов в 2001 году. Однако в отличие от просроченной кредиторской задолженности, срок погашения которой, как следует из названия задолженности, уже наступил, государственный внутренний и внешний долг имеет свою временную структуру, а некоторые виды долга (такие как гарантии и поручительства) могут быть обращены в требования к бюджетам об уплате денежных средств лишь с определенной вероятностью, поэтому только лишь объем государственного долга нельзя рассматривать в качестве достаточного показателя кризисного состояния государственных финансов субъекта Федерации. Хотя с другой стороны, высокий объем государственных заимствований является одним из индикаторов финансового кризиса в регионе. Также необходимо иметь в виду, что, как уже говорилось выше, часть государственного долга, которая должна быть погашена в текущем финансовом году, становится частью бюджетных обязательств региона и может также перейти в состав бюджетной задолженности, в случае, если она не будет профинансирована.

С учетом приведенных данных, а также более глубокого анализа финансовой ситуации в каждом отдельно взятом субъекте Федерации, можно сделать вывод о том, что предоставление регионам с высокими объемами просроченной задолженности заемных средств, использование и условия возвращения которых обуславливаются выполнением определенной программы оздоровления государственных финансов, может послужить для региональных властей серьезным стимулом как для снижения объема просроченной кредиторской задолженности консолидированного регионального бюджета, так и для проведения ряда мероприятий, препятствующих накоплению просроченной задолженности в будущем. В этой связи представляется целесообразным введение и закрепление в действующем законодательстве специального бюджетного режима – «региона, находящегося в финансовом кризисе», который будет заключаться в добровольном принятии на себя органами власти

субъекта Федерации обязательств по выполнению программы мер бюджетной санации в обмен на предоставление дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета.

5.4. Некоторые выводы из количественных оценок

В таблице ниже даны обобщенные результаты проведенных в настоящей главе оценок кредиторской задолженности федерального и субнациональных бюджетов.

Таблица 27

Интегральная оценка кредиторской и потенциальной бюджетной задолженности на конец 2001г.¹⁷⁹

	ВСЕГО	Федеральный бюджет	Региональные и местные бюджеты
В млрд. руб.			
Кредиторская задолженность бюджетных организаций	194	68	126
В том числе из-за недофинансирования из бюджета соответствующего уровня:	118	0	118
Нефинансируемые публично-правовые обязательства	913	335	579
В % ВВП*			
Кредиторская задолженность бюджетных организаций	2,1	0,7	1,4
В том числе из-за недофинансирования из бюджета соответствующего уровня:	1,3	0,0	1,3
Нефинансируемые публично-правовые обязательства	10,1	3,7	6,4
В % от общего объема расходов соответствующего бюджета			
Кредиторская задолженность бюджетных организаций	7,4%	5,1%	9,7%
Нефинансируемые публично-правовые обязательства	34,8%	25,2%	44,7%

* рассчитано, исходя из оценок в процентах ВВП для 2001г.

Таблица 27 обобщает оценки, сделанные ранее в данной главе, на конец 2001г. Кредиторская задолженность бюджетных учреждений оценивается на уровне 2,1% ВВП, при этом примерно две трети приходится на региональные и местные бюджеты. Эта задолженность включает в себя задолженность, возникшую в результате недофинансирования из бюджета. Точных данных по данному виду задолженности из федерального бюджета получить не удалось, но на основании косвенных оценок, можно считать, что она незначительна (в таблице 27 сделано предположение, что она равна нулю). В то же время аналогичная задолженность региональных и местных

¹⁷⁹ Под «потенциальной бюджетной задолженностью» понимается задолженность, которая может возникнуть в случае реализации неявных нефинансируемых публично-правовых обязательств.

бюджетов составляет подавляющую часть (около 94%) общей задолженности или 1,3% ВВП в 2001г.

По результатам 2002г. точных данных по этим видам задолженности получить не удалось. Но, учитывая, что никаких радикальных изменений в бюджетном процессе за 2002г., которые могли бы оказать сильное влияние на объем задолженности, не произошло, можно предположить, что объем накопленной бюджетной задолженности остался примерно на том же уровне или снижался, о чем косвенно свидетельствует график 1 (см. выше). Данные таблицы 28 также косвенно подтверждают это предположение, – просроченная кредиторская задолженность по отчитывающимся перед Госкомстатом организациям выросла только в номинальном выражении и очень незначительно.

Таблица 28

Кредиторская задолженность бюджетных организаций, финансируемых из консолидированного бюджета, млрд. руб. (по данным Госкомстата)

	на 1 декабря 2001г.		на 1 декабря 2002г.	
	Общий объем	Из нее просроченная	Общий объем	Из нее просроченная
Кредиторская задолженность, всего	120,7	72,3	111,4	72,5
<i>Оплата труда и начисления</i>	29,3	12,5	27,6	14,3
Оплата коммунальных услуг	23,5	17,5	25,6	19,9
Прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг	22,8	17,3	20,2	15,8
Субсидии, субвенции и текущие трансферты	14,6	9,7	12,8	9,5
Капитальные расходы	19,7	9,1	15,3	7,1
Прочие расходы	10,9	6,3	9,9	5,9

Источник: Госкомстат РФ.

Однако, даже взятые вместе задолженности бюджета и бюджетных учреждений консолидированного бюджета представляют меньшую проблему, чем потенциальная бюджетная задолженность, которая может возникнуть в результате официального (законодательного либо судебного) признания частью бюджетной задолженности расходных обязательств, имеющих публично-правовую природу. Совокупный объем этих обязательств на начало 2003г. оценивается в 10,1% ВВП, из которых около двух третей приходится на региональные и местные бюджеты. Соответствующий объем в таблице 27 приведен в предположении, что величина этих обязательств в процентах ВВП в 2001г. была примерно такой же, что по расчетам на 2003г.

Таким образом, объем совокупной потенциальной бюджетной задолженности, включающей в себя все описанные виды задолженности в консолидированный бюджет, в 2002г. можно оценить на уровне 12,2% ВВП, из которых 4,4% ВВП приходится непосредственно на федеральный бюджет.

5.5. Экономические последствия неплатежей бюджета

Говоря о проблеме кредиторской задолженности бюджета, следует учитывать тот факт, что ее рост с начала рыночных реформ происходил в условиях острого платежного кризиса, наблюдавшегося практически во всех сферах экономических отношений. Более того, с аналогичными проблемами столкнулись большинство стран Восточной Европы и бывшего СССР. Если, например, Польше, Чехии и Словакии удалось избежать острого платежного кризиса, то в России, Румынии, Украине, Югославии и некоторых других странах на определенном этапе неплатежи между предприятиями, по заработной плате и в отношении с бюджетом достигали критических масштабов.

В этой связи проблема неплатежей бюджета представляется лишь частным случаем более общей проблемы накопления и распространения просроченных обязательств – проблемы неплатежей в переходной экономике.

Отметим, что неплатежи могут играть существенную роль не только в развивающихся и переходных экономических системах. Определенная сумма неисполненных обязательств присутствует в любой рыночной экономике. Однако в развитых экономических системах существуют свои институциональные механизмы урегулирования, сдерживающие нарастание неплатежей и заключающиеся в более жестком информменте контрактных обязательств. Наименее характерны для развитых экономик такие виды неплатежей как налоговая недоимка и неплатежи по зарплате.

Нет сомнений в том, что лавинообразный рост неплатежей опасен для экономики. Он может парализовать всю систему расчетов между участниками рыночных процессов. Опаснее всего то, что неплатежи противоречат самой цели рыночных реформ, затрудняют переход к рынку, повергая экономику, которая уже не является плановой и еще не является рыночной, в ситуацию, когда уже отключены старые и еще не включены новые рычаги регулирования. Такая ситуация может нести в себе немалые экономические и социально-политические бедствия и опасности.

Неплатежи между предприятиями, налоговые недоимки и неплатежи бюджета парализуют важнейшие экономические отношения, стимулируют возникновение и распространение средств неденежного обращения – бартера, зачетов, денежных суррогатов, уводя хозяйственные отношения между экономическими субъектами из рыночной сферы. Задержки по выплате заработной платы и пенсий ведут к резкому ухудшению финансового положения основной массы населения, усиливают социальную напряженность, расширяют поле для социальных конфликтов.

5.5.1. Причины возникновения просроченной задолженности

Среди причин возникновения и распространения неплатежей в экономике называют дефицит кредитования, часто связываемый с ужесточением кредитно-денежной политики и сжатием ликвидности¹⁸⁰, недостаток оборотных средств и низкую

¹⁸⁰ Делягин М.Г. Экономика неплатежей: как и почему мы будем жить завтра. – М., 1997. – 3-е изд., перераб. и доп. – 396 с;

Усизима С. Предложения к политике по разрешению проблемы неплатежей и ремонетизации в России. Создание предпосылок для ускоренного экономического роста – Доклад в Министерство Экономики РФ, 1998. – 36 с.;

Calvo G.A., Coricelli F. Inter-enterprise Arrears in Economies in Transition // In: R. Holzmann, J. Gacs and G. Winckler (eds.). Output Decline in Eastern Europe. Unavoidable, External Influence or Homemade? – Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic, 1995. – pp. 193-212;

Gavrilentov E. Macroeconomics of the arrears crisis in Russia // Hitotsubashi j. of economics. – Tokyo, 1996. – pp. 59-67

монетизацию ВВП¹⁸¹, неэффективность предприятий¹⁸², неисполнение государственного бюджета¹⁸³, уход от налогов, прямое воровство и коррупцию¹⁸⁴. Отмечается также важность института банкротства в проблеме неплатежей¹⁸⁵.

Многообразие и даже некоторая противоречивость подходов к объяснению и пониманию проблемы неплатежей в экономике требует их некоторой структуризации и упорядочения. Первые попытки такой классификации, по-видимому, принадлежат Ростовскому¹⁸⁶. Исследуя неплатежи между предприятиями, Ростовский делит их на «здоровые» и «патологические» (чрезмерные). Первый вид – есть рост неплатежей, связанный с неестественно низким для рыночной экономики уровнем неплатежей, существовавшим до переходного процесса (в плановых экономиках распространение торгового кредита ограничивалось централизованным образом). В качестве примера такого рода неплатежей Ростовский называет рост неплатежей в Чехословакии в 1990-1991 гг. Чрезмерными автор называет неплатежи, когда рост трансакций в экономике достигает такого уровня, который не может обслуживать денежная масса.

Кроме того, Ростовский, а также Алфандари и Шафер¹⁸⁷ разделяют неплатежи на «запаздывающие платежи» («late payments») и «безнадежные долги» («bad payments»). «Безнадежные долги» авторы связывают с убыточными предприятиями, в то время как «запаздывающие платежи» – с временными трудностями предприятий. Отличительная особенность «запаздывающих платежей» в том, что в конечном итоге они будут погашены.

Попытка более детальной классификации по принципу деления на причины возникновения, была проведена в исследованиях Института экономики переходного периода¹⁸⁸. Последняя классификация¹⁸⁹ выделяет четыре теоретические модели, условно разграничивающие механизмы порождения просроченных обязательств в экономике на уровне абстрактного экономического агента, каким может быть любой хозяйствующий субъект, государство либо население.

К первой модели были отнесены поведенческие причины, связанные с оппортунистическим поведением в условиях асимметричной информации. Это причины преднамеренного характера, в том числе, вызванные рациональным

¹⁸¹ Шмелев Н. Неплатежи как проблема номер один российской экономики // Вопросы экономики, 1997, №4

¹⁸² Алексеев М. Неплатежи и бартер в российской экономике и роль естественных монополий. – Программа по естественным монополиям IRIS/USAID июль 1998 года. Препринт.

Волконский В.А., Канторович Г.Г. Многоярусная экономика России: пределы гибкости // Экономика и мат. методы. – М., 1995. – Т. 31, вып. 3. – С. 111-124.

¹⁸³ Pinto V., Drebensov V., Morozov A. Dismantling Russia's Nonpayments System. Creating Conditions for Growth. – World Bank Technical Paper No. 471, 2000

¹⁸⁴ Гуриев С.М. Поспелов И.Г. Шапошник Д.В. Модель общего равновесия при наличии трансакционных издержек и денежных суррогатов. // Экономика и мат. методы. 2000. Т.36. Вып. 1 и 2.

Яковлев А. О причинах бартера, неплатежей и уклонения от уплаты налогов в российской экономике. // Вопросы экономики №4, 1999. – с. 102-115

Ивантер В.В., Говтвань О.Дж., Панфилов В.С., Медков А.А. Банкротства предприятий в Российской Федерации: причины, способы осуществления и их влияние на функционирование банковской системы страны // Пробл. прогнозирования. – М., 1995. – Вып 2. – С. 22-42.

¹⁸⁵ Lugovoy O. Arrears in a Transition: the Mechanism of Contagion // Russian Economic Trends. Vol. 11, Num. 2, 2002 - pp. 19-30.

¹⁸⁶ Rostowski J. The Inter-Enterprise Debt Explosion in the Former Soviet Union: Causes, Consequences, Cures. – Centre for Economic Performance Discussion Paper No. 142. – London, 1993. – 61 p.

¹⁸⁷ Alfandari G., Schaffer M.E. “Arrears” in the Russian Enterprise Sector / In: Commander S., Fan Q. and Schaffer M.E., eds. Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia, – Washington, DC: EDI/World Bank, 1996. – pp. 87-139

¹⁸⁸ Луговой О., Семенов Д. Неплатежи в Российской Федерации. ИЭПП-USAID, 2000. Доступно на <http://www.iet.ru/usaid/i3/i3.htm>

Entov R., Lederman L., Lugovoi O, Zolotareva A. Non-payments in the Russian Economy and Regions. CEPRA-IET. М.: 2001.

поведением экономических агентов в условиях, когда неплатежи становятся выгодными. Во второй модели объединены причины, связанные с функционированием финансовых рынков, в частности, с сокращением кредитования реального сектора. К третьей модели относятся неплатежи как результат неэффективности производства. И к четвертой – неплатежи как результат их распространения в экономике, когда неплатежеспособность субъекта вызвана неплатежами со стороны его контрагентов.

Первые три модели дифференцируют причины образования чистой задолженности у экономических субъектов. Каждая из них характеризует качественно разную микроэкономическую основу кризиса. Четвертая модель объясняет процесс создания цепи неплатежей, их распространение в экономике. Свойства и характеристики моделей приведены в таблице 29.

Таблица 29

Система теоретических моделей возникновения и распространения неплатежей

<i>Модель (Источник)</i>	<i>Признаки, характеристики</i>	<i>Причины возникновения</i>
Модель 1 <i>Преднамеренное неисполнение обязательств (оппортунистическое поведение).</i>	1. Неплатежи – средство достижения скрытых целей экономических агентов. 2. Фирмы способны вести безубыточную деятельность. 3. Возможная демонстрируемая убыточность есть результат: а) неэффективного управления (несовпадение интересов собственников и руководства); б) укрывательства истинного финансового положения в корыстных целях. 4. Неплатежи могут быть как «отсроченными платежами», так и «безнадежными долгами».	1. Неэффективно работающие экономико-правовые институты (контрактное, трудовое право). Отсутствие жесткой политики государства по отношению к неплательщикам. 2. Недостаточный мониторинг за деятельностью контрагентов, руководства. 3. Неэффективность прав собственности.
Модель 2 <i>Ограничения в доступности ссуд.</i>	1. Характеризуется дефицитом оборотных средств у производителей, не вызванным неплатежами контрагентов. Предприятие способно погасить задолженность перед всеми кредиторами (за исключением займов на финансирование капитальных вложений) по окончании производственного цикла. 2. Неплатежи есть «отсроченные платежи» в отличие от «безнадежных долгов». 3. Не исключается временно убыточный характер деятельности предприятий, но исключается финансирование убытков за счет кредиторов (субсидирование убыточных производств за счет внешних источников финансирования).	1. Недоступность традиционных методов покрытия временных кассовых разрывов предприятий. 2. Высокий уровень рациионирования кредитов. 3. Жесткая денежно-кредитная политика.
Модель 3 <i>Неэффективное производство</i>	1. Характеризуется убыточной деятельностью производства с переложением финансовых результатов на кредиторов. 2. Неплатежи – «безнадежные долги», в отличие от «отсроченных платежей». 3. Потребность в средствах на срок более одного технологического цикла. Заемщик физически не в состоянии удовлетворить требования всех кредиторов даже после окончания производственного цикла.	1. Нерыночное производство. Предприятие, неспособное производить конкурентную продукцию, продолжает функционировать. 2. Недостаточное финансирование государственного заказа и государственных расходов. 3. Убытки не приводят к снижению объемов производства в полном объеме, т.к. «перекладываются» на кредиторов. 4. Изменение условий хозяйствования, повлиявших на производственную эффективность.
Модель 4 <i>Образование цепи неплатежей.</i>	1. Субъекты не имеют положительную чистую задолженность, но имеют накопленную. 2. Неплатежеспособность экономического субъекта обусловлена неплатежами контрагентов и не связана ни с одной из трех предыдущих моделей.	1. Массовое распространение причин первых трех моделей, приводящих к распространению неплатежей в экономике.

Отметим, что неплатежи бюджета могут быть классифицированы под любую из этих моделей. Например, неисполнение бюджетных обязательств может быть обусловлено неэффективной работой бюрократического аппарата (модель 1), в частности, в случае нецелевого расходования средств. Неблагоприятная конъюнктура на финансовом рынке может осложнить краткосрочные заимствования государства, если такая необходимость возникнет (модель 2). Заведомо необеспеченные мандаты есть не что иное, как неэффективность бюджетной системы, которая для любого хозяйствующего субъекта в нормальной рыночной экономике эквивалентна банкротству (модель 3). Однако в условиях мягких бюджетных ограничений неэффективность системы инфорсменты ведет к накоплению неплатежей. И, наконец, четвертая модель характеризует ситуацию, когда неплатежеспособность бюджета вызвана накоплением недоимки. Эта модель не предполагает наличия чистой задолженности – причины неплатежеспособности внешние для бюджета.

5.5.2. Результаты имитационного моделирования воздействия неплатежей бюджета на экономику

Возникновение неплатежей государства в любой их форме осложняет возможности бюджетополучателей расплатиться со своими кредиторами, способствует дальнейшему распространению просроченной задолженности в экономике – мультипликации неплатежей. Эти процессы подробно рассматриваются в работах Института экономики переходного периода¹⁹⁰ в рамках модели общего равновесия, в которой рассматривается образование сети неплатежей, их переброска между секторами экономики, мультипликация, перераспределение стоимости между секторами и воздействие неплатежей одних секторов на другие. Исследование проводилось на основе модели открытой экономики, включающей два производственных сектора (перерабатывающий и сырьевой), население и государство. Для простоты выпуск и цены были приняты фиксированными, так что все расчеты сводились к выводу мультипликаторов на основе межотраслевого баланса финансовых и товарных потоков.

Если государство не исполняет собственные обязательства в полном объеме, оно само является генератором неплатежей, которые начинают распространяться в экономике (в данной простой модели – между секторами). Кумулятивное развитие таких процессов не только повергает в неплатежи любые, даже самые успешные фирмы, но и может оказывать серьезное воздействие на структуру спроса и конечное потребление. В результате первоначальный неплатеж оборачивается еще большим неисполнением бюджета, а также неплатежами между остальными участниками рынка (в модели это государство, предприятия и население).

Рассмотрим пример, когда плановый государственный бюджет является нереалистичным, так что фактически государство оказывается неспособным его исполнить. Такая ситуация наблюдалась в Российской Федерации вплоть до 1998 года. Как правило, завышение плановых расходов происходило по политическим причинам (требуемое сокращение ряда бюджетных расходов, в том числе социального характера, не было осуществлено в силу непопулярности данных мер). Но такая ситуация могла возникнуть, например, и вследствие непредвиденного (незапланированного бюджетом) повышения издержек, связанных с предоставлением государственных услуг (в том числе, в результате роста тарифов энергетических монополий).

Итак, если государство имеет разрыв между плановым и фактическим исполнением бюджета, его следствием является неисполнение обязательств перед бюджетополучателями (здравоохранение, ЖКХ, и т.д.). При этом объем предоставления услуг данным сектором может и не сокращаться, но неизбежно неисполнение им финансовых обязательств перед своими контрагентами (например, по расчетам за электроэнергию) и/или работниками (по заработной плате). Таким образом, задолженность распространяется в экономике, достигая некоторого уровня.

В соответствии с результатами имитации, при заданном наборе параметров, если государство является чистым дебитором и не исполняет собственные обязательства на 10 условных рублей, а остальные секторы имеют нулевую чистую¹⁹¹ задолженность, то общая сумма неплатежей (кредиторской задолженности) в экономике будет в 10,7 раз больше по сравнению с чистым кредитом государству, т.е. величина мультипликатора

¹⁹⁰ Подробнее см. Lugovoy O. Arrears in a Transition: the Mechanism of Contagion // Russian Economic Trends. Vol. 11, Num. 2, 2002 - pp. 19-30.

¹⁹¹ Под чистой задолженностью понимается разница между обязательствами и требованиями экономического субъекта.

составит 10,7. Накопленная же задолженность государства в конечном итоге (когда распространение неплатежей прекратится) составит 49 условных рублей, т.е. будет в 4,9 раза больше по сравнению с первоначальным неплатежом. Чистым кредитором при таких ограничениях является население, которое недополучает заработную плату и сокращает спрос на потребительскую продукцию отечественного производства и импорт).

Несмотря на упрощенное представление реальной ситуации, приведенная модель общего равновесия показывает, что генерация неплатежей в одном из секторов экономики, в нашем случае - государственном, может приводить к финансовым проблемам и, как следствие, появлению неплатежей в отношениях любых других участников рыночной системы, сокращению потребительского спроса и еще большему погружению экономики в неплатежи. Кроме того, в рамках модели общего равновесия были показаны появление и воздействие зачетных операций на процессы мультипликации задолженности. Как отмечалось в первой главе, к проведению зачетных операций фискальные власти периодически прибегали с целью сокращения бюджетного разрыва – одновременному увеличению собираемости налогов и финансирования бюджетных расходов. При данной операции погашаются взаимные требования, сокращается (в краткосрочном периоде) накопленная задолженность в экономике.

Изучая бартер и зачеты в рамках такой модели общего равновесия, можно показать, что зачетные операции без бартера снижают лишь общую задолженность в экономике и не имеют какого-либо эффекта на фундаментальные показатели (в частности, спрос и благосостояние). Использование бартера оказывает двоякое воздействие на экономику. С одной стороны, он может воздействовать на уровень цен, с другой – на структуру потребления на внутреннем рынке. В этой связи можно сказать, что бартер является в определенной мере средством принудительного потребления отечественной продукции, на которую не предъявляется достаточного спроса. При этом один из негативных аспектов неденежного исполнения бюджета и неденежного обмена состоит в том, что предприятия, население и бюджет лишены выбора в процессе данного вида операций, что сказывается на общеэкономической эффективности.

5.5.3. Результаты эмпирических оценок

Как было показано с теоретической точки зрения, неплатежи государства могут являться как причиной, так и следствием распространения неплатежей в экономике. Своевременное бюджетное финансирование весьма важно для стабильности системы расчетов. Задержка государственного финансирования в данном случае лишает реципиентов возможности расплатиться с кредиторами, провоцирует дальнейшее распространение неплатежей. Данная гипотеза подвергалась эмпирической проверке в исследованиях Института экономики переходного периода.

Говоря о задолженности государства, следует учитывать, что она может быть как явной (оформляемой), так и неявной (неоформленной), связанной с секвестрированием бюджета (даже если официально об этом заявлено не было), ростом себестоимости предоставления госуслуг и выполнения госзаказа. Проблема осложнена тем, что огромная часть обязательств государства являются фиктивными, заведомо не обеспеченными финансированием, о чем говорилось в предыдущих главах. Все эти проблемы накладывают определенные ограничения на количественную оценку

объемов бюджетных обязательств вследствие недостаточной статистической базы. Поэтому в эконометрических моделях Института экономики переходного периода для проверки данной гипотезы использовались два вида показателей, прямо либо косвенно характеризующие изучаемый вид задолженности: «задолженность государственных заказчиков» (источник: Госкомстат) и разница между фактическими и плановыми расходами федерального бюджета (источник: Минфин).

Наряду с бюджетными переменными для объяснения неплатежей предприятий изучалось воздействие на неплатежи следующих факторов: реальный обменный курс, относительные цены на энергоносители, реальная и номинальная процентные ставки по кредитам, объемы выданных кредитов, прибыли и убытки предприятий, и некоторые другие¹⁹².

Статистический анализ показал, что:

- рост неплатежей государственных заказчиков перед предприятиями, а также неисполнение государственных плановых расходов может перерасти в неплатежи в реальном секторе (теоретическая модели 3 и 4);

- убытки являются существенным фактором в росте задолженности, что указывает на возможность их финансирования за счет неплатежей (теоретическая модель 3);

- рост кредитования экономики банками способствует снижению неплатежей (теоретическая модель 2);

- высокие реальные процентные ставки по кредитам способствуют росту неплатежей через повышение стоимости кредитных ресурсов, снижение ликвидности (теоретическая модель 2) и/или стимулирование преднамеренных причин неисполнения задолженности (теоретическая модель 1);

- рост реального курса рубля и изменение структуры цен (отстающий рост цен на продукцию производителей относительно потребительских товаров) способствуют росту неплатежей (снижение эффективности – теоретические модели 3 и 4);

- в периоды неопределенности прироста задолженности могут быть особенно интенсивны (теоретическая модель 1).

Таким образом, по итогам проведенного Институтами экономики переходного периода эмпирического исследования можно говорить, что кризис неплатежей в реальном секторе российской экономики связан с его неэффективностью, с проходящими в экономике структурными изменениями, неэффективной бюджетной политикой. С 1994 по 1997 годы наиболее значимыми в образовании задолженности являлись убытки предприятий промышленности, что свидетельствует о наличии канала субсидирования неэффективных предприятий посредством системы неплатежей (модель 3). В последующем периоде (1998-2000 гг.) значимость и интенсивность этой зависимости значительно снизилась, вместе со снижением и самих приростов неплатежей.

¹⁹² Золотарева А., Ледерман Л., Луговой О., Энтов Р. Неплатежи в российской экономике и регионах – ИЭПП-СЕРРА, 2001, 172 С

Луговой О. Неплатежи: макроэкономический анализ // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997, ИЭПП, 1998. – С. 105-1033

Луговой О., Семенов Д. Неплатежи в Российской Федерации. ИЭПП-USAID, 2000. Доступно на <http://www.iet.ru/usaid/i3/i3.htm>.

Проблема неплатежей в российской экономике // Энтов Р., Радыгин А., Мау В., Синельников-Мурылев С. и др. (всего 12 авторов). Развитие российского финансового рынка и новые инструменты привлечения инвестиций – ИЭПП, 1998 – С. 96-149

Gavrilencov E. Macroeconomics of the arrears crisis in Russia // Hitotsubashi j. of economics. – Tokyo, 1996. – pp. 59-67

На глубинные истоки кризиса указывают и значимость в образовании неплатежей таких факторов как структура внутренних цен и реального курса рубля, динамика которых имеет прямую связь с издержками и структурой внутреннего спроса – импорт и внутреннее производство. Полученные эмпирические зависимости подтверждают выводы, следующие из теоретического анализа на основе модели общего равновесия, где изменения потребительских предпочтений в выборе между отечественными и импортными товарами при определенных предпосылках приводят к возникновению неплатежей.

Не вызывает сомнения, что одним из важнейших источников роста неплатежей являются неплатежи государства, хотя во многих случаях они не принимают форму просроченных обязательств. Проведенные Институтом экономики переходного периода расчеты свидетельствуют о высоко значимой в статистическом смысле положительной корреляции между неисполнением плановых расходов государства и неплатежами. Неплатежи государства можно назвать как ключевым, так и замыкающим звеном цепи неплатежей, способствующим погружению экономики в долговой кризис.

Заключение

Проанализировав количественные оценки объемов кредиторской задолженности на разных уровнях бюджетной системы, можно сделать следующие выводы:

Органами государственной власти/местного самоуправления не ведется строгого и полного учета обязательств, вытекающих из кредиторской задолженности. Сбор данных, связанных с кредиторской задолженностью, осуществляется Минфином РФ и Госкомстатом РФ с использованием различных оснований для классификации обязательств. Часть данных собиралась только в рамках инвентаризации кредиторской задолженности, проводившейся в рамках Программы экономии расходов. В связи с этим возникают сложности при определении объемов расходов будущих периодов, связанных с погашением имеющейся задолженности;

Кредиторская задолженность бюджетных учреждений оценивается на уровне 2,1% ВВП, при этом примерно две трети (1,4% ВВП) приходится на региональные и местные бюджеты. Оценки, сделанные в настоящей главе, показали, что на региональные бюджеты приходится от одной пятой до одной четвертой всей кредиторской задолженности, а основная доля падает на местные бюджеты. При этом в фактических консолидированных расходах регионов на расходы местных бюджетов приходится примерно половина, т.е. меньше, чем доля в задолженности.

Если оценивать объемы задолженности федеральных и территориальных бюджетных учреждений в процентном отношении к общему объему расходов бюджетов, из которых они финансируются, то задолженность учреждений субнационального уровня почти вдвое превышает задолженность федеральных бюджетных учреждений (соответственно 5,1% и 9,7% от общего объема расходов соответствующих бюджетов). Дополнительными факторами возникновения кредиторской задолженности на региональном и местном уровне являются: несбалансированность многих субнациональных бюджетов, более низкий по сравнению с федеральным уровень бюджетной дисциплины вследствие неразвитости казначейской системы и широкое использование неденежных и квазиденежных форм расчетов, начиная с 1995г.

Задолженность бюджетных учреждений включает в себя задолженность, возникшую в результате недофинансирования из бюджета. Точных данных по данному виду задолженности из федерального бюджета также получить не удалось, но на основании косвенных оценок, можно считать, что она незначительна. В то же время аналогичная задолженность региональных и местных бюджетов составляет подавляющую часть (около 94%) общей задолженности или 1,3% ВВП в 2001г. Из этого можно сделать вывод, что большая часть кредиторской задолженности федеральных бюджетных учреждений возникает в результате бюджетных правонарушений с их стороны (нецелевого использования средств, невыполнения лимитов потребления, отсутствия разделения обязательств бюджетных учреждений, возникающих в связи с осуществлением основной деятельности и обязательств, возникающих в связи с коммерческой деятельностью бюджетных учреждений и т.д.) Задолженность региональных бюджетных учреждений, наоборот, в большинстве случаев возникает в связи с несвоевременным и неполным финансированием из бюджета. С другой стороны, низкий удельный вес несанкционированной кредиторской задолженности в общем объеме кредиторской задолженности бюджетных учреждений субфедерального уровня может объясняться также отсутствием надлежащего учета их договорных обязательств.

В составе кредиторской задолженности бюджетных учреждений федерального уровня основная часть задолженности приходится на долю силовых ведомств (по данным Минфина, 68% формальной кредиторской задолженности) и, соответственно такие статьи расходов бюджета, как «Национальная оборона и правоохранительная деятельность», тогда как объемы задолженности по прочим расходам на федеральном уровне относительно невелики. Это может объясняться отставанием с внедрением казначейской системы исполнения бюджетов силовых ведомств.

В структуре задолженности бюджетных учреждений на региональном и местном уровне основной удельный вес имеет задолженность по оплате труда работников бюджетной сферы и начислениям на заработную плату, а также по детским пособиям, стипендиям и оплате услуг ЖКХ.

Оценивая кредиторскую задолженность консолидированных бюджетов субъектов РФ, необходимо иметь в виду, что ее уровень существенно различается в зависимости от экономического положения в регионе. В среднем объемы кредиторской задолженности регионов колеблются в диапазоне от 0 до 7% расходов консолидированных региональных бюджетов, тогда как в отдельных регионах величина задолженности по выплате заработной платы и начислений на заработную плату, а также детских пособий и стипендий достигает 10 и более процентов. Помимо высоких объемов накопленной кредиторской задолженности в дотационных регионах, накопленный объем внутреннего и внешнего долга, а также выданных субнациональными властями гарантий и поручительств достигает в ряде регионов 86% региональных бюджетных доходов (при том, что в других регионах объем долга может приближаться к нулю).

Существенной проблемой бюджетов всех уровней является потенциальная бюджетная задолженность, которая может возникнуть в результате официального (законодательного либо судебного) признания частью бюджетной задолженности расходных обязательств, имеющих публично-правовую природу. Структура данного вида задолженности примерно одинакова для всех уровней бюджетной системы. Совокупный объем этих обязательств на начало 2003г. оценивается в 10,1% ВВП, из которых около двух третей приходится на региональные и местные бюджеты. При этом потенциальная задолженность, вытекающая из нефинансируемых публично-правовых

обязательств в целом может составить 22,5% от общего объема доходов федерального бюджета и 44,7% от общего объема доходов региональных бюджетов. Данные оценки являются примерными, так как на сегодняшний день нет не только точных оценок объема обязательств, носящих публично-правовой характер, но даже нет точного перечня федеральных мандатов, включавшего бы в себя все обязательства такого рода.

Однако очевидным представляется, что погашение кредиторской задолженности прошлых лет, вытекающей из этих обязательств, было бы невозможно в полном объеме, даже в случае ее признания.

Принимая во внимание выводы главы 3, из которых, в частности, следует, что большая часть регионов не принимает активных мер к урегулированию кредиторской задолженности прошлых лет, Федерации целесообразно стимулировать погашение кредиторской задолженности на региональном/муниципальном уровне как за счет издания норм права, регулирующих порядок признания и погашения отдельных видов кредиторской задолженности, так и за счет оказания целевой финансовой помощи для погашения кредиторской задолженности при условии согласованной разработки и выполнения программы финансового оздоровления регионального бюджета.

Глава 6. Международный опыт по недопущению возникновения бюджетной задолженности и обзор некоторых характеристик бюджетных систем в зарубежных странах

Данная глава посвящена анализу международного опыта по недопущению возникновения бюджетной задолженности и инструментов, используемых различными государствами для этой цели.

Большинству развитых стран удается предотвращать возникновение бюджетной задолженности с помощью процедур и механизмов, применяемых как при планировании бюджета, так и на этапе контроля за его исполнением. Несмотря на то, что рассматриваемые механизмы не имеют прямого отношения к регулированию бюджетной задолженности, они повышают эффективность бюджетного процесса и тем самым способствуют исключению причин возникновения бюджетной задолженности. Неслучайно в странах, где такие механизмы применяются, проблема бюджетной задолженности не имеет существенного значения (а в подавляющем большинстве стран вообще не существует).

В качестве инструментов, используемых для предотвращения возникновения кредиторской задолженности наиболее часто используются анализируемые в настоящей главе:

Метод начислений, применяемый при планировании и исполнении бюджета;

Составление балансового отчета, учитывающего обязательства государства/местного самоуправления;

Среднесрочное и долгосрочное бюджетное планирование (СБП) и инструменты, используемые в рамках СБП (целевые и инвестиционные программы, разделение обязательств государства на обязательные и дискреционные и т.д.)

Под среднесрочным бюджетным планированием в настоящей работе понимается деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по прогнозированию и планированию возможностей бюджета соответствующего уровня по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов на период, превышающий один финансовый год.

Среднесрочное планирование является неотъемлемой частью управления государственными финансами в большинстве промышленно развитых государств, в частности стран, входящих в Организацию Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР). Так, из приведенных в данной главе примеров следует, что во многих случаях часть расходов, запланированных на долгосрочную перспективу, включается в проект бюджета автоматически при его составлении и не подлежит утверждению со стороны представительных органов власти.

В Российской Федерации также имеются отдельные элементы СБП, однако о наличии единой, эффективно функционирующей системы говорить пока что не приходится. СБП в Российской Федерации находится на этапе становления, в связи с чем требуется анализ зарубежной практики использования данного инструмента в качестве способа управления расходными обязательствами государства, направленного на предотвращение возникновения кредиторской задолженности бюджетов всех уровней бюджетной системы.

6.1. Использование метода начислений при планировании и исполнении бюджета

Статистика государственных финансов – это система, позволяющая проводить количественный анализ фискальной политики. Для обеспечения эффективного анализа бюджетной политики статистическая система должна позволять проводить идентификацию, измерение, мониторинг и количественную оценку влияния государственной политики на экономику страны, а также состоятельность государственной политики.

Для выполнения этих задач статистическая система должна порождать показатели, которые соответствуют определенным критериям. Во-первых, они соответствуют или могут быть напрямую выведены из общеизвестных макроэкономических показателей. Во-вторых, они непосредственно связаны с другими системами макроэкономической статистики (системой национальных счетов, платежным балансом, кредитно-денежной статистикой и т.д.). В-третьих, они дают возможность исследователю оценить финансовое состояние государственного сектора с помощью методов, используемых другими секторами экономики – балансовых и финансовых отчетов и т.д.

Перевод операций государственного бюджета в более понятный язык статистики государственных финансов, т.е. в систему статистических показателей, осуществляется с помощью государственного бухгалтерского учета¹⁹³. Таким образом, государственный бухгалтерский учет рассматривается как система отражения финансовых операций государства и является основой статистики государственных финансов.

Эта система также призвана давать уверенность обществу и органам управления в сохранности и правильном использовании государственных средств. Соответственно, основными задачами государственного бухгалтерского и статистического учета являются обеспечение полноты записей, отражающих операции государства, и удовлетворительного осуществления процесса получения государственных средств и их расходования.

В бухгалтерском учете решающее значение имеет метод, по которому учитываются операции. Существует два основных метода бухгалтерского учета: метод на кассовой основе (или кассовый метод) и метод начислений.

Метод начислений отличается от учета на кассовой основе определением расходов: расходом признается факт принятия обязательства, а не его фактическое исполнение. В результате обязательства, кассовое исполнение которых происходит в течение нескольких лет (например, обслуживание долга), учитываются как расходы текущего финансового года. Одновременно строится «государственный баланс». Его активами признаются бюджетные доходы, а также некоторые материальные и нематериальные активы, находящиеся в государственной собственности (здания, дороги и др.). К пассивам относят расходы по определению, данному выше. Равенство активов и пассивов задает бюджетное ограничение, из которого можно рассчитать предел кассовых расходов текущего года. Практика учета всех обязательств

¹⁹³ Следует отметить, что бухгалтерский учет, применяемый в государственном бюджете и который имеется в виду в данной работе, имеет некоторые существенные концептуальные отличия от общепринятого понятия, т.е. учета в частном секторе. Однако для целей данной работы этими различиями можно пренебречь.

государства в рамках «государственного баланса» будет рассмотрена ниже в данном разделе.

Этот метод автоматически задает предел кассовых расходов и допустимую величину дефицита в его обычном понимании. Таким образом, метод накопительного учета способствует более жесткой бюджетной политике, устраняя субъективные попытки раздувания текущих расходов. Однако и в этом методе присутствуют элементы субъективизма, связанные с определением перечня и оценкой стоимости государственных активов, а также с определением перечня «долгосрочных» расходов, относимых к пассивам. В связи со сложностью перехода на метод начислений, большинство стран применяет кассовый метод при планировании бюджета, однако, четыре страны-члена ОЭСР полностью перешли на учет государственных операций и бюджетирование по методу начислений.

В настоящее время только в трех странах используется чистый метод начислений при подготовке и утверждении бюджета¹⁹⁴. Это Австралия, Новая Зеландия и Великобритания. В дополнение к первым двум странам Финляндия, Греция, Швеция и США используют чистый метод начислений в бюджетной отчетности¹⁹⁵.

Полусильную форму при разработке бюджета используют Канада, Финляндия, Исландия и Италия. Причем в Италии бюджет готовится и по методу начислений и (параллельно) на кассовой основе. В Дании и США метод начислений используется при разработке бюджета для определения обязательств по обслуживанию долга, по ряду пенсионных программ и предоставления гарантий. В Польше и Франции пенсионные и процентные обязательства (соответственно) учитываются по методу начислений, но во Франции собираются вводить отчетность на основе чистого метода начислений.

Сложности, связанные с учетом на основе метода начислений, обусловили длительность процесса перехода. В США, например, метод начислений начал внедряться с конца шестидесятых годов после принятия рекомендаций Президентской комиссии по бюджету США¹⁹⁶. Однако введение этих рекомендаций потребовало около двадцати лет, в течение которой вырабатывались характеристики такой системы.

Поэтому большинство стран ОЭСР пока что используют кассовый метод учета операций, но наметилась явная тенденция к переходу на метод начислений.

Важнейшим преимуществом метода начислений является то, что его использование позволяет определить и поддерживать информацию об истинном объеме бюджетного сектора.

В частности, использование метода начислений делает необходимым измерение и учет потоков бюджетной задолженности и неплатежей, кредиторской задолженности бюджетных организаций и т.д. Все эти проблемные понятия будут в явном виде включены в параметр «расходы бюджета». Неплатежи и накопление задолженности уже не смогут искусственно занижать дефицит бюджета, как это происходит при использовании кассового метода.

Системы финансовой отчетности и бюджетного учета имеют достаточно существенное значение для эффективного управления бюджетом, в том числе, бюджетными расходами, и бюджетной политики в целом. Для эффективного использования бюджетных средств и предотвращения возникновения и накопления

¹⁹⁴ Здесь и далее в этой главе: источник – ОЭСР.

¹⁹⁵ В Великобритании в финансовой отчетности пока используется кассовый метод, но планируется переход на чистый метод начислений в бюджете на 2005-2006 гг.

¹⁹⁶ A. Premchand, «Public Expenditure Management», 1993, IMF.

задолженности необходимо иметь возможность отслеживать исполнение бюджетных обязательств на каждом этапе расходования средств.

Учет на основе начислений способствует стремлению финансовых властей к прогнозированию влияния текущей политики на будущие периоды. При таком методе учета возникает полная картина бюджетных обязательств, иными словами, расходов в будущих периодах, и бюджетных активов, т.е. потенциальных ресурсов бюджета.

Введение отчетности на основе начислений само по себе не решит проблему избыточных обязательств и бюджетной задолженности. Но это поможет создать полную и прозрачную картину бюджетного сектора и, в том числе, величины бюджетной задолженности в явном виде и будет способствовать повышению эффективности бюджетной политики, в частности, препятствовать таким процессам, как накопление задолженности.

6.2. Учет обязательств государства

6.2.1. Международная практика учета обязательств государства

В 2000 г. Международным Валютным Фондом была предложена к рассмотрению новая версия Руководства по статистике государственных финансов¹⁹⁷. В числе нововведений особенно важным является предложение по созданию документа, интегрально охватывающего все государственное имущество и его обязательства, что соответствует обычному бухгалтерскому балансу. Структуре балансового отчета посвящена 7 глава проекта Руководства – The Balance Sheet, в которой достаточно подробно представлены составляющие данного документа. Балансовый отчет включает стоимостную оценку активов и обязательств, которые предъявляются к собственнику активов. Разница между активами и обязательствами составляет «чистую ценность» (net worth). В общем виде баланс выглядит следующим образом:

Таблица 30

Активы	Остаток на начало периода	Остаток на конец периода	Пассивы	Остаток на начало периода	Остаток на конец периода
Нефинансовые активы			Обязательства		
Финансовые активы			Собственные средства		
Итого активов			Итого пассивов		
Забалансовые статьи (memo items)					

В части учета обязательств особый интерес представляет статья, обозначенная в Руководстве как «Прочие обязательства». Поскольку Руководство содержит в себе в качестве ключевого переход на принцип начислений (accrual accounting) в противовес кассовому принципу, на котором строилось Руководство 1986 г., по этой статье может проходить задолженность государства по зарплате и различным социальным выплатам,

¹⁹⁷ Government Finance Statistics Manual, International Monetary Fund, 2001.

бюджетная задолженность по различным статьям и многое другое. Единственным исключением в данном вопросе являются начисленные, но не выплаченные проценты по долговым обязательствам, которые рекомендуется добавлять к соответствующему обязательству.

В США балансовый отчет включается в ежегодный консолидированный отчет федерального Правительства¹⁹⁸ (Financial Report of the United States Government), ответственность за подготовку которого несет специальная служба Казначейства. Учет статей баланса идет по принципу начислений, и практически каждая статья сопровождается расшифровками и комментариями (Notes). Основная часть задолженности приходится на будущие выплаты по пенсиям и пособиям и медицинским статьям. Задержка по заработной плате также отражается в балансовом отчете и проходит по статье «Прочие обязательства». Баланс учитывает все возникшие обязательства, большой список которых находится как в упомянутой балансовой статье, так и внутри статьи кредиторской задолженности (Accounts Payable), по которой проходят неоплаченные счета различных ведомств.

Правительство Новой Зеландии в своей учетной политике использует принцип начислений, что закреплено законодательно (Financial Reporting Act 1993). В числе различных форм отчетности присутствует и баланс, именуемый отчетом о финансовом состоянии (Statement of Financial Position). Помимо балансового отчета существует еще ряд форм, учитывающих обязательства государства. К их числу относится отчет о заключенных контрактах (Statement of Commitments), отчет об условных обязательствах (Statement of Contingent Liabilities), включающий в себя, в частности, информацию о выданных гарантиях, делах, возбужденных против государственных органов в судебном порядке.

В системе отчетности Канады присутствует Отчет об активах и обязательствах (Statement of Assets and Liabilities)¹⁹⁹. Обязательства учитываются по принципу начислений и достаточно подробно расшифровываются.

В России пока нет документа, учитывающего все обязательства государства, однако, его создание станет возможным и логичным с переходом на метод начислений при учете государственных финансов. Балансовый отчет, в частности, создаст представление о размере кредиторской задолженности бюджета и позволит отслеживать ее потоки в будущем.

6.2.2. Составление балансового отчета, учитывающего обязательства государства/местного самоуправления

Составление балансового отчета, учитывающего все обязательства государства, высветит еще одну ключевую проблему, связанную с планированием и исполнением бюджета. Как было отмечено выше на сегодняшний день иерархия нормативно-правовых актов в России такова, что большая часть законодательных актов, фактически закрепляющих расходные обязательства государства, ежегодно приостанавливается или просто не учитывается в законах о бюджете. Так, согласно федеральному закону «О федеральном бюджете на 2002 год», в 2002 году суммарная финансовая оценка обязательств, действие которых было приостановлено в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию, составила 454,9 млрд. руб., а в 2003 году, согласно федеральному закону «О федеральном бюджете на 2003 год»,

¹⁹⁸ Источник – официальный сайт Казначейства США <http://www.fms.treas.gov/cfs>.

¹⁹⁹ Public Accounts of Canada 2000, Volume 1 Summary Report and Financial Statements.

аналогичная оценка составила 484,8 млрд. руб. (перечень и финансовую оценку законодательных актов, действие которых приостанавливается на 2002 год и 2003 год в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию, см. в Главах 2 и 3). Тем самым, создается правовое поле для судебных исков по взысканию средств на финансирование неучтенных обязательств со счетов бюджета (подробно этот вопрос рассмотрен в данном разделе при обсуждении опыта разделения расходов на постоянные и дискреционные).

Составление балансового отчета позволило бы получить представление о полном объеме бюджетных обязательств, закрепленных федеральным законодательством, и создаст предпосылки к интеграции законодательного процесса с бюджетным процессом. Совокупность принятых законодательно обязательств должна законодательно же подтверждаться при принятии годовых бюджетов. Создание реестра принятых обязательств позволит агрегировать законодательно закрепленную часть расходов бюджета, привести ее в соответствие с долгосрочными возможностями бюджета. Международный опыт многолетнего планирования расходов и разделения расходов на обязательные и дискреционные будет подробно рассмотрен ниже в данном разделе.

6.3. Проблема включения кредиторской задолженности в состав государственного долга

Новое Руководство по статистике государственных финансов МВФ предлагает включать в понятие долга (debt) все стоящие на балансе обязательства за исключением производных финансовых инструментов. Предыдущее Руководство 1986 г. делало ряд исключений, которые включали в себя любую текущую задолженность по неоплаченным обязательствам²⁰⁰. Таким образом, согласно новому Руководству, задолженность по неоплаченным обязательствам государства (которая входит в состав стоящих на балансе обязательств при учете по методу начислений) должна быть включена в состав государственного долга. Такой подход представляется логичным с точки зрения международной практики, учитывая, что недофинансирование осуществленных расходов по существу является таким же способом покрытия дефицита, как и привлечение заимствований. Принцип включения кредиторской задолженности бюджета в государственный долг относится скорее не к механизмам профилактики, а к способам урегулирования задолженности, поскольку выполнение долговых обязательств по государственному долгу является приоритетной статьей бюджета. Тем не менее, это устранил возможности для игнорирования задолженности и тем самым сведет на нет стимулы к неполному отражению законодательно закрепленных расходов в бюджетной росписи, предотвращая возникновение задолженности в будущем.

В мировой практике учета обязательств государства кредиторская задолженность бюджета часто включена в понятие внутреннего долга. В российском бюджетном законодательстве содержание понятия «внутренний долг», как отмечалось, значительно уже и включает лишь долговые обязательства, вытекающие из облигационных займов, получения Российской Федерацией кредитов и предоставления ею государственных гарантий. Следует, однако, отметить, что учет обязательств государства на кассовой основе не дает возможности для определения объема кредиторской задолженности

²⁰⁰ См. Руководство по статистике государственных финансов МВФ 1986 стр.432.

бюджета и выделения ее в виде отдельной статьи баланса. Переход на метод начислений при учете обязательств государства может создать предпосылки для обеспечения технической возможности включения задолженности в состав долга.

В Канаде понятие «Совокупный федеральный долг» определяется как совокупность всех обязательств федерального правительства. При этом обязательства учитываются по принципу начислений, то есть включают в себя, в частности, начисленные, но не выплаченные суммы по различным статьям.

В Аргентине понятие государственного долга также включает в себя наиболее значительную часть совокупных обязательств. При этом коммерческая и прочая задолженность государства относится к категории прямых долгов, по которым центральное правительство выступает в роли основного заемщика. Сюда также входят государственные ценные бумаги и полученные правительством кредиты. Стоит отметить, что Аргентина относится к тем государствам, система учета обязательств которых находится в состоянии развития и не является достаточно прозрачной, и для которых проблема кредиторской задолженности бюджета стоит очень остро. Формальное включение задолженности в состав государственного долга, как и учет обязательств по методу начисления, являются шагами в направлении увеличения эффективности бюджетного процесса, которые могут быть предприняты и в России.

В Соединенных Штатах понятие совокупного государственного долга, напротив, включает только эмитированные казначейством и другими федеральными ведомствами ценные бумаги, но не включает кредиторскую задолженность бюджетной системы. Стоит, однако, отметить, что для США, как и для большинства развитых стран, практически не существует проблемы кредиторской задолженности.

Аналогичная практика имеет место в Новой Зеландии, где понятие долга относится только к займам государства в национальной и иностранной валюте, в том числе и по выпущенным ценным бумагам.

Таким образом, можно заключить, что включение задолженности бюджета в государственный долг не представляется важным для стран, где проблемы кредиторской задолженности не существует и хорошо развиты механизмы ее профилактики. Однако для России, как и для других стран, где угроза возникновения задолженности является реальной, ее включение в состав долга, влекущее принцип первоочередного погашения, является одним из ключевых механизмов профилактики.

6.4. Многолетнее бюджетное планирование

В последнее десятилетие, наряду с методом накопительного учета государственных финансов, развитые страны стали активно внедрять новые системы бюджетного планирования, такие как многолетнее (средне- и долгосрочное) планирование и метод учета поколений (*generational accounting*). Многолетнее бюджетное планирование призвано усилить бюджетную дисциплину и показать последствия текущей бюджетной политики за рамками текущего финансового года.

Среднесрочное планирование (как правило, горизонт планирования составляет три-пять лет) используется в бюджетной практике многих развитых стран, в том числе, стран ОЭСР, начиная с 1970-х и начала 1980-х. В Бюджетном Кодексе Российской Федерации закреплён трехлетний горизонт планирования, который в настоящее время наиболее широко распространен в мире.

6.4.1. Проблема соотношения краткосрочного и среднесрочного планирования

СБП в большинстве случаев сочетается с краткосрочным планированием, в частности, с проектированием ежегодных бюджетов, которое, в свою очередь, имеет ряд достоинств, отсутствующих у долго- средне- срочного планирования. Так, краткосрочное планирование имеет следующие преимущества перед долгосрочным:

- гибкость, позволяющая учитывать тенденции развития экономики и социальной сферы;
- скорость реагирования в финансовой сфере, которая во многом обусловлена отсутствием жестких долгосрочных обязательств, для реализации которых требуется существенная часть будущих финансовых ресурсов;
- снижение возможностей у участников рынка и административного аппарата подстраиваться к политике, проводимой государством, и злоупотреблять юридическими пробелами, допущенными в процессе планирования финансовой политики и соответствующих норм права (при использовании краткосрочного планирования значительно легче ликвидировать такие пробелы, прекратить неэффективное финансирование и т.д.);
- возможность осуществлять планирование более детально.

При этом использование средне - долгосрочного планирования, по крайней мере, части его элементов, необходимо, особенно по определенным направлениям (таким как энергетика, государственный сектор экономики, инвестиции и т.д.).

6.4.2. Основные причины развития СБП в странах ОЭСР.

Развитие СБП за рубежом (на примере стран-участниц ОЭСР), в первую очередь, было обусловлено следующими причинами:

- Потребность в распределении экономических ресурсов в пользу центрального правительства в странах ОЭСР в 70-е – 80-е годы существенно возросла. Начиная с 70-х, когда эта потребность находилась на уровне одной трети ВВП, до двух пятых ВВП в 80-е годы.
- Бюджетный дефицит в большинстве стран ОЭСР также вырос с 0,5 % ВВП в начале 70-х, до 4% в начале 80-х. В 90-е годы также продолжился рост бюджетного дефицита.
- В целом в экономике наметились три основных негативные тенденции: рост бюджетных потребностей (бюджетных трансфертов), растущий дисбаланс между общественным потреблением и инвестициями и рост бюджетных дефицитов, а также увеличение стоимости государственных и муниципальных услуг.

В 80-е годы, во время начала развития среднесрочного планирования на Западе, существенно различался объем государственного сектора экономики в странах ОЭСР: от одной трети ВВП в Японии до двух третей в Швеции (ВВП).

Удорожание государственного сектора экономики, в свою очередь, провоцирует рост налогов и увеличивает экономические различия между странами. При этом в большинстве стран ОЭСР сложилось мнение, что рост государственного сектора экономики был слишком быстрым, слишком несбалансированным и практически не

контролировался правительствами. Из этого следует, что потребности правительств в ресурсах должны искусственно сокращаться и перепланироваться. Стремление более четко определить компетенцию государства в экономической сфере и ограничить его влияние при сохранении эффективности государственного управления социальным сектором стало одной из основных причин разработки среднесрочных бюджетных стратегий.

Важным стимулом для введения СБП стало также стремление большинства стран ОЭСР установить долгосрочный контроль над действиями правительств в финансовой сфере, а также создать условия для выработки стабильных экономических условий, в которых частный сектор мог бы развиваться более устойчиво. Современная фискальная политика должна базироваться на принципах последовательности, постоянства и кредитоспособности.²⁰¹

Однако стремление разработать действенную среднесрочную стратегию затрудняется (тормозится) сложностью прогнозирования бюджетных расходов, а также риском возможной нестабильности экономики. Риск неточности расчетов по бюджетным расходам, а также возможность допущения ошибок при проектировании среднесрочных планов приводит к тому, что и финансовая, и налоговая политика могут оказаться несвоевременными и принести существенный вред экономике. Именно поэтому всеобъемлющее планирование государственных расходов считается в странах ОЭСР не лучшей основой для составления среднесрочных планов.

6.4.3. Основные цели введения СБП в странах ОЭСР

Резюмируя кратко все вышеизложенное, можно выделить следующие основные цели введения СБП в странах ОЭСР:

- сокращение части ВВП, перераспределяемой в пользу бюджетов всех уровней при одновременном повышении эффективности всех государственных институтов;
- снижение налогового бремени в рамках неолиберальной экономической политики;
- ограничение государственного влияния на частный сектор экономики;
- создание стабильных условий для развития частной экономики, повышение экономической предсказуемости политики государства;
- создание дополнительных механизмов общественного контроля над экономической деятельностью государства и, в первую очередь, за государственными расходами;
- повышение эффективности управления бюджетным дефицитом и государственным долгом, установление определенных законодательных рамок для внешних и внутренних заимствований;
- установление соответствия между различными политиками, проводимыми государством, в первую очередь между монетаристской и фискальной политикой, а также политикой стимулирования предложения;
- планирование и управление различными (в ряде случаев противоположными по используемым инструментам управления) социально-экономическими показателями (между уровнем инфляции, уровнем занятости населения, объемом денежной массы и т.д.);

²⁰¹ См. сайт <http://www.oecd.org>

- стимулирование занятости населения и роста предложения в экономике за счет манипулирования государственными расходами;
- создание среднесрочного плана для государственных инвестиций.

Все перечисленные цели актуальны и для Российской Федерации. Создание системы среднесрочного бюджетного планирования (СБП) вполне соответствует тенденции унификации финансового законодательства и приветствуется западными партнерами РФ.

6.4.4. Динамика развития СБП в международной практике

На основе практики применения СБП в 80-е годы и учитывая негативный опыт в этой сфере, страны ОЭСР коренным образом изменили подход к СБП. Из инструмента внедрения новых программ СБП превратилось в инструмент контроля над бюджетными расходами, и инструмент распределения финансовых ресурсов в рамках ежегодных бюджетов. «Большинство правительств ОЭСР переориентировало среднесрочные бюджеты с жестко установленных планов на прогнозы расходов. СБП было переориентировано с внедрения целевых программ на прогнозирование будущих расходов, базирующихся на политике общей стабилизации финансовой системы, в рамках которой в частности рассчитывается будущая стоимость целевых программ»²⁰² Так, если при разработке СБ - прогноза используются расчеты, сделанные на основе структуры постоянных расходов, существующей на момент планирования, то запланированные на среднесрочный период расходы становятся обязательными для включения в бюджеты следующих лет (становятся основой фискальной политики). Даже если текущие расходы являются не закрепленной в законодательном порядке обязательной величиной, а только исходным материалом для осуществления расчетов на будущие периоды, в этом случае все равно их влияние неоправданно велико. В конечном счете, их использование в качестве *единственных* исходных данных означает: «реализация существующих/разработанных в настоящее время программ в будущем также займет *весь* объем будущих финансов ресурсов и для новых, незапланированных расходов места нет»²⁰³. С целью сохранения СБП в составе инструментов финансового контроля большинство стран ОЭСР пересмотрело подход к данной проблеме. Так, в Канаде СБП было заменено двухлетними финансовыми планами. Предполагается, что краткосрочные финансовые планы (точнее говоря, нечто среднее между ежегодным бюджетом и СБП сроком на 3 года) более подходят для стабилизации финансовой политики. В Великобритании планирование расходов осуществляется на трехлетний период, причем прогноз бюджетных расходов пересматривается и корректируется каждые два года. Одновременно с пересмотром показателей «старого» СБ- плана составляется новый трехлетний СБ- план. Более традиционным в данном случае является подход, при котором СБП пересматривается ежегодно (как, например, это делается в Российской Федерации в отношении перспективного финансового плана.)

6.4.5. Условия формирования эффективной системы СБП

²⁰² OECD (1995). *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*. Paris

²⁰³ OECD (1995). *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*. Paris

Среднесрочные бюджетные инструменты успешно используются, в частности, в Великобритании, Германии, Австралии и Новой Зеландии. Опыт этих и других стран показывает, что для получения выгод от применения среднесрочной основы бюджета в полной мере необходимо выполнение ряда жестких условий:

- Цели налогово-бюджетной политики и количественные целевые бюджетные показатели должны формулироваться и поддерживаться на самом высоком уровне государственного управления;
- Прогнозы уровня доходов должны быть достаточно надежными, а целевые показатели уровня расходов – жестко увязанными с макроэкономическими прогнозами на среднесрочную перспективу;
- Бюджетные и перспективные оценки целесообразно формулировать в номинальном выражении, чтобы избежать непропорционального увеличения расходов в случае изменения цен;
- Среднесрочные планы бюджета должны опираться на четко определенные и подкрепленные калькуляцией издержек политические предложения;
- Среднесрочные основы бюджета должны сопровождаться активными мерами по анализу политики по конкретным статьям расходов.

Не во всех странах, опыт среднесрочного планирования бюджета оказался удачным. Так в Канаде²⁰⁴ практика планирования бюджета сроком на 5 лет была введена в начале 1980-х, однако, в 1994 году правительство перешло на планирование бюджета сроком на два года, поскольку вследствие неточных прогнозов доходов и отсутствия механизмов сдерживания роста расходов не удавалось достичь выполнения среднесрочных планов.

В целом, проблемы долгосрочного планирования могут быть разделены на четыре группы:

1. При слишком оптимистических прогнозах может быть переоценен будущий рост экономики, что создает иллюзию дополнительных ресурсов и приводит к неоправданному раздуванию государственных расходов.
2. Министерства и ведомства рассматривают суммы, записанные в долгосрочном плане, как ожидаемые поступления и строят свои программы, исходя из этих сумм, что затрудняет сокращение финансирования при финальном утверждении бюджета.
3. В случае, если среднесрочные планы представлены в реальных, а не в номинальных показателях, непрогнозируемый рост инфляции может привести к резкому увеличению расходов, что создаст слишком большую нагрузку на бюджет.
4. Среднесрочный план оставляет место для стратегии уклонения от финансирования законодательно закрепленных расходов, которые могут откладываться на срок, выходящий за пределы периода планирования.

Первая из этих проблем и способы ее решения, принятые в бюджетных системах некоторых стран, будет рассмотрена в одном из следующих пунктов данного раздела.

Вторая проблема на практике нередко приводила к тому, что изменения финансирования в сторону его снижения оказывались затруднены, даже несмотря на то, что во многих случаях стала очевидной переоценка экономических возможностей

²⁰⁴ «Budgeting in Canada», OECD, 1999, Н. Sims, «Policy and Budgetary disharmony: Canada's experience since 1960's», OECD, 1996.

государства, заложенная в СБП, и реальная экономическая ситуация не позволяла осуществлять финансирование в прежнем объеме. Помимо дефицита бюджетных средств свою роль сыграл также недостаток финансовой дисциплины, имевший место во многих странах ОЭСР, который также способствовал невыполнению СБ - планов и неуспеху практики их применения.

Во избежание второй указанной проблемы, многие развитые страны ограничивают объемы финансирования ведомств в течение всего периода планирования их текущими значениями, не оставляя места для дополнительных расходов на новые программы.

Вообще, одним из основных *недостатков* СБ - планирования в странах ОЭСР стал подход, при котором планирование осуществлялось исходя из расходных потребностей («needs» approach) без учета реальной экономической ситуации и реально существующих возможностей. (Следует заметить, что в исследовании центра фискальной политики²⁰⁵, посвященном данной теме, подход построения СБ - планов исходя из расходных потребностей рассматривается, как одно из достоинств СБП, тогда как в практике стран ОЭСР он оказался одним из главных недостатков). Практика планирования на основе расходных потребностей привела в итоге к необходимости заключения большого количества соглашений об изменении объемов финансирования и даже к частичному невыполнению правительствами своих обязательств.

Данные проблемы в итоге усложнили использование СБП, даже несмотря на то, что документы, разрабатываемые в рамках СБП имели значительно меньшую юридическую силу, чем ежегодные бюджеты, их легче было изменять и легче было варьировать финансирование министерств и ведомств на основе заявок на бюджетное финансирование, составляемых не на один год, а на несколько лет вперед.

Приведем ряд примеров:

1. В Великобритании, где существует система среднесрочного планирование и планирования бюджетных потребностей, освобождение спроса в публичном секторе от краткосрочных нарушений и дестабилизирующих факторов позволяет увеличить стабильность бюджетной политики и защитить бюджетную политику от краткосрочных колебаний рынка.

2. В Германии и Нидерландах, которые являются более типичными примерами, среднесрочное бюджетное планирование используется в основном с целью прогнозирования долгосрочных последствий краткосрочных программ и действий, с целью повышения эффективности фискальной политики, но не более того.

3. В Канаде в 80-е годы применялась практика составления пятилетних финансовых программ по всем сферам деятельности. Практика их оказалась неудовлетворительной.

Для решения третьей проблемы в Великобритании «ежегодно утверждаемые расходы» планируются не в реальных, а в номинальных показателях и не индексируются в случае превышения инфляцией заложенных в бюджете параметров, что стимулирует агентства к сокращению расходов. Четвертая проблема обусловлена, главным образом, несоответствием законодательного и бюджетного процесса и уже обсуждалась в данном разделе.

²⁰⁵ «Внедрение среднесрочного финансового планирования в бюджетный процесс Российской Федерации» Отчет Центра фискальной политики при поддержке Агентства Международного развития США Контракт OUT-PER-I-00-99-00003-00.

6.4.6. Вопросы среднесрочного планирования, которые должны быть отражены в законодательстве о среднесрочном планировании

В целом законодательно закрепленные правила среднесрочного планирования должны отвечать на ряд основных вопросов:

- кто осуществляет среднесрочное бюджетное планирование;
- какие показатели и данные принимаются в расчет при осуществлении СБП в обязательном порядке;
- какие методики расчетов применяются при осуществлении СБП и каков юридический статус данных методик;
- какие именно социально-экономические показатели и величины прогнозируются и в каких стоимостных показателях (в абсолютных цифрах, в процентах, в долях и т.д.);
- какие ограничения СБП накладывает на финансовую деятельность государства в дальнейшем, и какие ограничения вводятся для представительных органов власти при принятии бюджета на очередной финансовый год;
- в форме каких документов оформляются результаты СБП;
- какие временные пределы рассматриваются в рамках СБП и т.д.

В настоящее время в странах ОЭСР практически все инструменты среднесрочного планирования направлены на поддержку долгосрочного экономического роста. И это не просто понимание того, что на уровень занятости населения могут повлиять бюджетные расходы. Для экономики, в которой велики государственные инвестиции и/или частные накопления структурный долг является способом получить доступ к частным сбережениям в целях инвестирования. Если политика среднесрочного бюджетного планирования включает в себя оба элемента – фискальную и монетарную политику, совместное использование данных инструментов может дать значительно больший результат. Контроль над ростом денежной массы, а также ростом внутреннего долга требует координации действий казначейства, министерства финансов и банковской системы в лице центрального банка и коммерческих банков. Однако такая координация может постепенно привести к доминированию монетарной политики над фискальной и к установлению приоритета контроля за агрегатами денежной массы. Поэтому при разработке механизмов среднесрочного планирования необходимо обеспечить независимость фискальной и монетарной политики, в частности, используя относительную независимость центрального банка, с целью избежать инфляционной политики, которую может пытаться проводить Правительство.

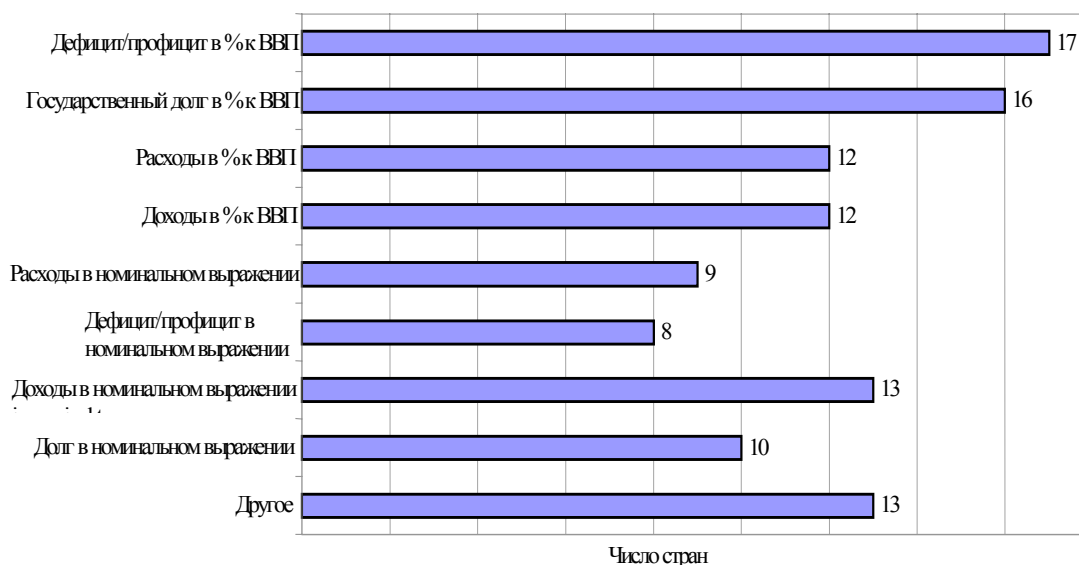
6.4.7. Формулирование фискальных целей в рамках СБП

Среднесрочное планирование включает формулирование фискальных целей и утверждение плана их достижения, выраженного в операционных терминах, то есть в терминах ожидаемых доходов и предельных расходов бюджета. Кроме того, в среднесрочном плане оцениваются издержки продолжения существующей бюджетной политики, что позволяет на каждом этапе определить дополнительные ресурсные возможности бюджета, не противоречащие фискальным целям. Это сдерживает запросы ведомств при планировании новых расходных статей и стимулирует

правительство к принятию решений, необходимых для достижения фискальных целей в будущем.

Среднесрочные фискальные цели устанавливаются в процентах от ВВП или номинальных величинах. В качестве целевых показателей могут выступать следующие бюджетные параметры: профицит (дефицит) бюджета, величина государственного долга, доходы и расходы бюджета (см. график 4).

График 4 Число стран ОЭСР, обозначающих среднесрочные фискальные цели



Источник: ОЭСР

Среднесрочный план позволяет оценить последствия принятия в текущем году многолетних программ расходов для бюджетов последующих лет. Это, в частности, относится к операционным расходам на новые проекты капитального строительства и приобретения оборудования, финансированию программ, вступающих в силу в течение следующих лет, а также новых или уже существующих программ, расходы на которые не могут быть отражены только в бюджете текущего года. Принятие долгосрочных программ расходов, не сопровождающееся оценкой издержек для бюджетов последующих лет, может привести к возникновению в будущем обязательств, не обеспеченных ресурсами. Таким образом, полное отражение на стадии планирования бюджета расходов, включаемых в бюджеты последующих лет, особенно важно в свете профилактики возникновения избыточных обязательств бюджета, которые не могут быть профинансированы исходя из имеющихся ресурсов в рамках обозначенных фискальных целей, и, как следствие, приводят к возникновению кредиторской задолженности. Следовательно, среднесрочное планирование является одним из основных механизмов, предотвращающих возникновение кредиторской задолженности.

6.4.8. Закрепление результатов СБП в нормативно-правовых документах

Правила использования результатов среднесрочного планирования могут существенно различаться в зависимости от той юридической силы, которая придается среднесрочным планам и прогнозным документам.

Среднесрочные бюджетные планы могут быть законодательно закреплены или задавать только индикативные уровни параметров, на которые правительство ориентируется при ежегодном составлении бюджета. Это означает, что принятый в установленном порядке представительными органами государственной власти прогнозный документ может носить обязательный характер, а может использоваться исключительно в информационно-рекомендательных целях. В частности, прогнозный документ может быть принят как в виде рекомендательной «стратегии», «политики», «основных направлений», так и в форме многолетнего бюджета, порождающего определенные права и обязанности у участников бюджетного процесса. В последнем случае возникают существенные затруднения при необходимости внесения коррекции финансового плана, принятого в виде многолетнего бюджета – требуется формальная мотивация, принятие поправок законодательными органами и т.д. На сегодняшний день среднесрочный финансовый план в форме многолетнего бюджета практически не применяется.

Прогнозные планы составляются на основе предположений о значении основных экономических показателей на период планирования и предполагают компромисс между релевантностью бюджетной программы и определенностью значений макроэкономических переменных. Вероятность осуществления многолетнего плана достаточно высока в том случае, если будущие доходы бюджетной системы предсказуемы, а механизмы контроля над расходами хорошо разработаны и эффективны. Например, правительство Великобритании недавно пошло дальше многолетнего перспективного плана и ввело жесткую трехлетнюю роспись для большинства статей расходов. Однако, в России пока недостаточно условий для введения жесткого среднесрочного плана. При этом необходимо отметить, что прошлый опыт той же Великобритании, связанный с использованием многолетних бюджетов, не был чересчур оптимистичным. В Великобритании в 70-е годы уже применялись многолетние бюджеты, которые выражались даже не в относительных показателях, а в абсолютных цифрах. Однако когда экономический рост замедлился, а инфляция существенно возросла, прогнозы бюджетных расходов автоматически пришлось пересматривать, причем это создало существенное давление на публичные финансы в будущем. Использование многолетнего бюджета в этот период повлекло волну государственных расходов, предполагающих более высокие расходы в текущем финансовом году и постепенное уменьшение расходов в последующие годы. Получатели бюджетных средств вынуждены были сократить свои будущие расходы с целью сохранить существующие ассигнования.²⁰⁶

Тем не менее, разработка индикативного плана, сопоставляющего общую стоимость бюджетных обязательств и ресурсов, представляется в настоящее время особенно важной.

6.4.9. Варианты построения среднесрочных планов

Стоит остановиться на трех вариантах среднесрочных планов:

²⁰⁶ «Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries», R.Allen, D.Tommasi, OECD, 2001

1. Чисто техническая перспективная оценка ожидаемых расходов на финансирование существующих программ, включающая, в том числе, текущие расходы на капитальные проекты.
2. Жесткий план по сокращению расходов в наименее приоритетных областях, включающий расходы только на существующие программы и те новые программы, финансирование которых уже утверждено в годовом бюджете.
3. Классический среднесрочный план, отождествляющий новые программы и соответствующие издержки в течение всего периода планирования. В него могут быть включены все разработанные программы и ожидаемые расходы. В условиях отсутствия эффективных механизмов принятия инвестиционных программ и прозрачного бюджетного контроля такой подход может привести к неоправданному раздуванию расходной части бюджета.

6.4.10. Сроки, на которые может осуществляться планирование

Увеличение временного горизонта перспективного бюджетного планирования в условиях неопределенности в доходах и слабого контроля над расходами создает предпосылки к постоянным изменениям лимитов расходов и ассигнований, что, в свою очередь, искажает процесс среднесрочного планирования, превращая его в формальное упражнение, и противоречит его основной цели, состоящей в усилении фискальной дисциплины. С другой стороны, слишком короткий горизонт планирования не отражает связей между долгосрочными фискальными целями и расходами бюджета, и как следствие, создает предпосылки для возникновения необеспеченных обязательств.

Таким образом, необходимой составляющей перехода к среднесрочному планированию должно стать создание как можно более точных прогнозов доходов бюджета и усиление контроля над расходами. Эти вопросы будут рассмотрены ниже в данном разделе, однако, следует отметить, что улучшения качества прогнозов и контроля не только позволят увеличить горизонт планирования, но и приведут к улучшению ежегодного бюджетного процесса.

В настоящее время в большинстве стран расходы бюджета утверждаются на ежегодной основе, однако, в процессе разработки ежегодного бюджета принимаются во внимание перспективные среднесрочные планы. Так, ежегодный бюджетный процесс предусматривает оценку для бюджетов последующих лет текущих расходов на программы капитального строительства и закупку оборудования, расходов на финансирование законодательно закрепленных программ, таких как обслуживание долга и трансфертные выплаты, которые могут меняться даже при отсутствии изменений в бюджетной политике, и условных обязательств государства.

6.4.11. Консервативный подход к прогнозированию и планированию в рамках СБП

Как известно, при бюджетном планировании используются прогнозы макроэкономических показателей. Отклонения от их прогнозных значений являются основными фискальными рисками государства. Согласно Кодексу лучшей практики ОЭСР, все основные экономические предположения, используемые при бюджетном планировании, должны быть определены в явном виде. Эти предположения должны включать в себя прогнозы роста ВВП, уровни занятости и безработицы, счет текущих операций, прогнозы инфляции и процентных ставок. Кроме того, рекомендуется

проводить анализ чувствительности бюджетных показателей к изменению основных экономических предположений.

Использование оптимистических макроэкономических прогнозов при бюджетном планировании может привести к завышению ожидаемых доходов и, как следствие, несоответствию обязательств по расходам возможностям бюджета. Это особенно опасно, поскольку не существует эффективных механизмов корректировки нереалистичного бюджета на стадии его исполнения. Так, равномерное сокращение расходов приводит к неэффективному распределению дефицитных ресурсов между слишком большим числом статей бюджета. Выборочное сокращение расходов (*selective cash rationing*) политизирует бюджетный процесс и ориентируется на приоритеты фискальной политики, не учитывая интересы подрядчиков и поставщиков услуг, что может привести к сокращению финансирования уже запланированных или даже уже выполненных ими контрактов. Планирование бюджетных ассигнований не в номинальном, а в относительном выражении (например, в процентах к ВВП) частично устраняет эти недостатки, однако существуют объективные трудности планирования расходов распорядителей бюджета в относительном выражении и последующей их корректировки исходя из реализации макроэкономических переменных. Кроме того, недостатком планирования расходов в реальном выражении является возможность их непропорционального роста в случае инфляции, что уже упоминалось в данном разделе при обсуждении среднесрочного планирования. Исходя из вышеизложенного, планирование нереалистичного бюджета, основанного на слишком оптимистичных макроэкономических прогнозах почти автоматически (то есть при любой «худшей» реализации прогнозируемых переменных) означает задержки финансирования и возникновение бюджетной задолженности.

Во многих странах во избежание нереалистичности бюджета, при его планировании используются консервативные прогнозы, в которых, зачастую, недооценивается экономический рост. Возникающие таким образом избыточные средства правительство может использовать, в частности на покрытие накопленной задолженности и обслуживание долга.

Так, в Канаде²⁰⁷, начиная с 1996-1997 бюджетного года, наряду с переходом на двухлетний горизонт планирования правительство использует осторожные макроэкономические прогнозы. Практика использования правительством Канады собственных экономических прогнозов показала, что доходы бюджета переоцениваются, а расходы, напротив, недооцениваются, что приводило к возникновению дефицита бюджета и накоплению государственного долга. С 1996-1997 бюджетного года при подготовке бюджета используются независимые частные прогнозы макроэкономических показателей. Эти прогнозы усредняются и смещаются в сторону «ухудшения». В частности, правительство прибавляет 0,5 – 1,0% к прогнозу процентной ставки, подставляет это значение в экономическую модель и получает прогноз экономической деятельности и соответствующих доходов бюджета. Таким образом, правительство создает дополнительный буфер, который используется для компенсации прогнозных ошибок и непредсказуемых событий.

В Швеции в рамках среднесрочного планирования бюджета Министерство Финансов не составляет специально пессимистических прогнозов, однако, использует достаточно осторожные макроэкономические предположения (*best professional judgement*), ориентируясь на прогнозы независимых финансовых организаций. Как правило, реальный рост превышает спрогнозированный, в таком случае

²⁰⁷ «Budgeting in Canada», OECD, 1999.

дополнительные средства используются для ускоренного погашения государственного долга, а не для финансирования дополнительных расходов.

6.5. Отдельные инструменты среднесрочного бюджетного планирования.

В зависимости от степени стабильности экономической ситуации в стране, от развитости методик СБП и от политических предпочтений Правительства, СБП может использоваться как единая система СБП, с применением максимально возможного числа элементов, так и ограниченное количество инструментов СБП, которые могут использоваться и по отдельности. Вообще, СБП может рассматриваться как совокупность отдельных элементов прогнозирования, часть из которых являются наиболее важными, а часть – факультативными.

6.5.1. Отраслевые программы.

Разработка отраслевых программ позволяет сконцентрировать усилия по СБ-прогнозированию именно в тех областях, где это наиболее необходимо. В ряде случаев речь может идти даже о «персональных» планах, направленных на развитие определенных направлений в социальной сфере (при оказании адресной государственной помощи), либо отдельных предприятий. Особую роль здесь играют среднесрочные планы развития энергетической отрасли и оборонных предприятий. Прогнозирование государственных расходов по данным направлениям (социальная сфера, энергетика и оборонная отрасль) является наиболее важной частью прогнозирования целевых программ и играет даже большую роль, чем СБП в сфере управления и финансирования государственного аппарата.

При составлении отраслевых программ в первую очередь должно осуществляться прогнозирование в области инвестиционных проектов, финансируемых за счет финансовой помощи (из вышестоящих бюджетов, от международных организаций), за счет займов и др., либо за счет прямого внешнего финансирования. Большинство стран, зависящих от международной финансовой помощи (внешних заимствований, международных кредитов и т.д.) в 80-е годы начали составлять так называемые публичные инвестиционные программы (PIPs). В начале 90-х при участии Всемирного банка (World Bank) и ЕС ПИПы были введены в ряде стран с переходной экономикой. ПИПы в первую очередь направлены на создание возможностей внешнего контроля, со стороны доноров и кредиторов, за целевым использованием предоставляемых средств и направлением кредитов на финансирование приоритетных отраслей, которые собственно и кредитуются. Однако среднесрочные программы по использованию кредитов не должны превращаться в дополнительный инструмент давления на внутреннюю финансовую политику государства и не должны создавать новых фискальных ограничений. Любые программы по использованию финансовой помощи должны сочетаться с общими направлениями политики, проводимой государством-заемщиком, в финансовой сфере.

В случае, если отсутствует связь программ по использованию финансовой помощи с общими планами в финансовой сфере, это может привести к серьезным нарушениям финансовой дисциплины в целом, поскольку при этом невозможно проведение общей последовательной политики в сфере бюджетных расходов и гибкое распределение финансовых средств между направлениями бюджетной классификации.

В связи с вышеизложенным необходимо отметить, что отраслевые инвестиционные программы должны готовиться вместе с общими бюджетными СБ-прогнозами расходов и включаться в их состав (учитываться наравне с прочими расходами).

Рекомендации Всемирного банка²⁰⁸, также указывают на необходимость введения последовательного, системного подхода к планированию бюджетной политики и разработке отраслевых стратегических программ. В рекомендациях подчеркивается необходимость включения отраслевых программ в состав СБП, причем в качестве нормативно-правовых документов, имеющих обязательный для исполнения характер. Утвержденные отраслевые программы не должны подлежать секвестированию и должны автоматически включаться в состав бюджетов на очередной финансовый год.

6.5.2. Долгосрочные бюджетные программы.

Долгосрочные программы, как правило, разрабатываются на основе общих направлений финансовой политики, проводимой в настоящее время и на основе анализа текущей экономической ситуации. Помимо основного сценария могут также разрабатываться альтернативные прогнозы, в особенности одновременно с внесением предложений изменений финансового законодательства. Долгосрочное планирование направлено в первую очередь на выявление неэффективных бюджетных расходов и оценку результатов текущей финансовой политики. Долгосрочные прогнозы используются, в частности, для оценки будущих расходов в связи с изменениями демографической ситуации в стране (рост расходов на выплату пенсий, рост расходов на образование при росте населения и т.д.), для оценки роста государственного долга и т.д. При проведении долгосрочных оценок бюджетных расходов по данным направлениям, как правило, анализируются следующие независимые группы расходов: (1) расходы, непосредственно связанные с изменениями демографической ситуации, (2) расходы, непосредственно не связанные с изменениями демографической ситуации, которые используются для дополнения картины исследования, (3) платежи, связанные с государственным долгом. Часть государств проводит, в частности, расчеты распределения налогового бремени и бюджетных расходов между поколениями. Вообще, долгосрочные оценки проводятся в первую очередь с целью формализации бюджетных расходов по прогнозируемым направлениям. Например, эффект от завершившейся целевой программы может длиться в течение долгосрочного периода, том числе в случае, если периодически производятся дополнительные бюджетные выплаты, направленные на поддержание данного эффекта. Примером программ такого рода являются плановые расходы, направленные на оснащение того или иного ведомства офисной техникой (техника должна периодически заменяться, также как и программные продукты) и программы, предполагающие финансирование дорожного строительства (построенные дороги периодически нуждаются в ремонте).

6.5.3. Инвестиционные программы и проекты.

Среднесрочные прогнозы в области инвестиционных программ включают в себя следующие элементы:

²⁰⁸ World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*

- разработку отдельных инвестиционных программ, оценку их стоимости, ожидаемого эффекта;
- конкурс инвестиционных программ;
- прогнозирование всего объема будущих инвестиций в рамках СБ-прогноза.

После определения основных стратегических направлений государственного инвестирования необходимы разработка и утверждение общих правил составления инвестиционных программ, а также общих правил проведения конкурса между различными инвестиционными программами.

Причем, составление программ и отбор программ для финансирования – два независимых процесса. При работе с проектом инвестиционными программами на всех стадиях постоянно производится отбор финансируемых объектов и самих программ вплоть до принятия итогового решения в рамках СБ-плана. На этапе отбора инвестиционных программ производится более широкий экономический анализ, чем при разработке и оценке отдельных инвестиционных программ, поскольку анализируются расходы на всю совокупность программ, а также ожидаемый эффект от их внедрения. При формировании системы СБП должна быть законодательно закреплена следующая последовательность работы с инвестиционными программами: анализ и разработка инвестиционной программы – конкурс инвестиционных программ – общая среднесрочная программа бюджетных инвестиций, включающая в себя весь объем расходов на финансирование прошедших конкурс, одобренных парламентом инвестиционных программ.

6.5.4. Буфер для компенсации ошибок

Создание резервного фонда (фонда финансовых средств на покрытие непредвиденных расходов, финансового резерва для покрытия непредвиденных расходов и т.д.) на случай ошибок прогноза бюджетообразующих показателей достаточно широко распространено в международной практике планирования бюджета.

Ошибки в прогнозах макроэкономических показателей, используемых при планировании бюджета, могут привести к несоответствию фактических доходов бюджетному плану. При этом, поскольку расходы бюджета планируются в номинальных показателях, фактический баланс может не соответствовать фискальным целям. В таких случаях для корректировки баланса можно использовать средства, зарезервированные при утверждении бюджета для компенсации ошибок прогноза. Так, общий лимит бюджетных расходов утверждается, исходя из фискальных целей. Во избежание невыполнения бюджетных обязательств при утверждении лимитов финансирования по каждому из разделов бюджетной классификации целесообразно, чтобы суммарный объем финансирования всех разделов был меньше общего предельного объема расходов. Разница используется как буфер для компенсации прогнозных ошибок, который может быть представлен как в натуральном выражении, так и в процентах к ВВП.

В рамках СБП можно выделить три основных типа непредвиденных расходов:

- непредвиденные расходы, вызванные «техническими» причинами, в частности непредвиденными/плохо контролируруемыми изменениями основных макроэкономических показателей, таких как уровень инфляции;

- непредвиденные расходы, вызванные политическими изменениями, в частности, появлением новых программ, которые не были определены/разработаны окончательно к моменту разработки СБП;
- непредвиденные расходы, вызванные форс-мажорными обстоятельствами, например, экологическими катастрофами, возникновением вооруженных конфликтов и т.д.

В связи с вышеизложенным, резервы финансовых средств под непредвиденные расходы должны быть четко определены и зафиксированы в СБ- плане и, по крайней мере, должны быть свободны от каких-либо «прав» распорядителей бюджетных средств.

Планируемым резервам финансовых средств можно дать следующее определение – это резервы финансовых средств будущих периодов, доступные для использования с целью покрытия приоритетных направлений, которые определяются ежегодно законом о бюджете. Резерв финансовых средств под непредвиденные расходы представляет собой часть планируемых в будущие периоды доходов, которые не расписываются в рамках СБП по расходным статьям и могут использоваться для покрытия незапланированных в СБП, но неизбежных расходов, которые могут возникнуть в будущие периоды.

СБ – план, в отличие от ежегодных бюджетов, должен составляться со значительным профицитом, размер которого должен планироваться отдельно.

Резервы финансовых средств могут быть рассчитаны на несколько определенных групп непредвиденных издержек. Так, резервы могут быть рассчитаны на покрытие расходов, возникающих в связи с изменением макроэкономической ситуации в стране, в странах с «непредсказуемой», то есть плохо регулируемой инфляцией – на индексацию государственных и муниципальных расходов (в этом случае резервы должны быть увеличены), на покрытие убытков от изменений цен на энергоносители и т.д. резервы могут также использоваться на покрытие последствий чрезвычайных ситуаций, экологических катастроф и т.д. Также резервы могут быть использованы для покрытия возрастающей стоимости государственных программ, например, в случае, если резко возрастает потребность в том или ином виде государственных услуг. Во всех перечисленных случаях целью создания ресурсов для покрытия непредвиденных издержек является предотвращение необходимости полного пересмотра как бюджета на текущий финансовый год, так и все среднесрочные планы и программы. Это легко могло бы происходить, когда запланированные правительством издержки в сфере государственного долга или инфляция превышают 5%. по сравнению с заложенными в бюджете на текущий год и в СБП.

Такая практика применяется в Канаде, где при планировании бюджета на два года предусмотрен резервный фонд в 0,3 – 0,5% ВВП ежегодно. Средства этого фонда могут использоваться только для компенсации прогнозных ошибок и непредвиденных расходов, связанных с непредсказуемыми событиями, но не для увеличения финансирования статей непроцентных расходов. На практике, с момента создания фонда в 1996-1997 бюджетном году, необходимости в его использовании никогда не возникало, и его ресурсы шли на покрытие государственного долга.

В Швеции расходы бюджета делятся в соответствии с функциональной классификацией на 27 разделов. Каждый из разделов функциональной классификации соответствует одному из направлений государственной политики и контролируется одним или несколькими линейными министерствами. Каждое министерство составляет по соответствующему разделу среднесрочный прогноз расходов бюджета, который затем обсуждается в Министерстве Финансов и корректируется в рамках составления

общего среднесрочного бюджетного плана. В среднесрочном плане, одобренном Парламентом, суммарные расходы по всем разделам функциональной классификации меньше общего лимита расходов на 1-3% ВВП. Эта разница составляет буфер для компенсации прогнозных ошибок.

Аналогичная ситуация в Германии, где существует 40 разделов функциональной классификации бюджета. Среднесрочный бюджетный план базируется на оценке расходов по каждому из разделов, при этом общий лимит расходов бюджета превышает суммарные планируемые расходы по всем 40 разделам функциональной классификации. Разница составляет буфер на случай повышения цен или размеров выплат.

Для России вопрос страхования параметров бюджета от ошибок макроэкономического прогноза является очень существенным, поскольку уровень ВВП, а вместе с ним и объем доходов бюджета в значительной степени зависит от внешнеэкономической конъюнктуры. Как уже отмечалось, величина ошибок прогноза многократно возрастает с переходом на среднесрочное планирование. Поэтому, важным шагом, сопровождающим переход к перспективному среднесрочному планированию, должна стать разработка процедуры создания финансового резерва для компенсации ошибок прогноза.

Причем Резерв финансовых средств на покрытие устанавливается на первый год начала СБП в определенном объеме и удваивается в очередном финансовом году, утраивается в третьем (чем более отдаленный период времени рассматривается в рамках СБП, тем выше должен быть резерв), поскольку одновременно с ростом резерва, растет и вероятность возникновения непредвиденных расходов. Резерв/остатки средств на счетах резерва финансовых средств может не использоваться целиком и переходить на очередной финансовый год.

Вместе с тем, сегодня точность однолетних прогнозов, используемых в проектах бюджетов, нельзя считать удовлетворительной. Особенно наглядно это видно на примере изменения уровня инфляции, который наряду с валовым внутренним продуктом закреплен Бюджетным кодексом в качестве исходного макроэкономического показателя для составления проекта бюджета.

Таблица 31

Сравнение фактических темпов прироста важнейших макроэкономических показателей 2001 года и прогнозируемых Правительством РФ в 2000 году, в % к предыдущему году

Показатель	2001г., прогноз	2001 г., факт	2002г., прогноз	2002г., факт
ВВП, 1 вариант	104	105	103,5	104,3
2 вариант	102		104,6	
Индекс потребительских цен 1 вариант	112	118,6	111	115
2 вариант	118		113	

Как видно из Таблицы 31, в 2001 году фактические значения ни по одному из приведенных показателей не попали в вилку прогноза.

Таким образом, можно сказать, что определенный резерв финансовых средств под непредвиденные расходы является обязательным элементом СБП, причем этот резерв может быть запланирован как определенная, четко зафиксированная в СБ- плане сумма денежных средств, а может носить нефиксированный характер (при этом резерв представляет собой разницу между планируемыми доходами и объемом планируемых расходов).

6.5.5. Структурная сбалансированность бюджета

Одним из распространенных правил фискальной политики, призванных предотвратить неоправданное раздувание расходов, является установление жестких фискальных целей, в частности, планирование профицита или сбалансированного бюджета.

Являясь, с одной стороны, стимулом к повышению бюджетной дисциплины, сбалансированный бюджет, тем не менее, не способствует, а скорее ограничивает возможность полного отражения обязательств. Так, расходы бюджета планируются в номинальном выражении, а исполнение по доходам зависит от макроэкономических показателей, что в случае несовпадения реализованных значений макроэкономических переменных с прогнозными, приводит к несоответствию запланированных и фактических доходов и, как следствие, фактических доходов и утвержденных расходов. При высокой эластичности доходов бюджета по ВВП или другим показателям (таким, как цены на экспортные товары) изменения в макроэкономической ситуации приводят к значительным колебаниям в доходах. Однако, как отмечалось выше, неопределенность лимитов государственных расходов, возникающая при жесткой привязке расходов к доходам, создает технические трудности для главных распорядителей бюджета, вынужденных корректировать лимиты ассигнований, в зависимости от реализации макроэкономических переменных. Кроме того, большая часть обязательных расходов бюджета рассчитывается, исходя из других показателей, таких как минимальный размер оплаты труда, или утверждается законодательно и не может быть сокращена в рамках обычного процесса ежегодного утверждения бюджета. Таким образом, при планировании расходов в реальном выражении возникает опасность в случае недостатка ресурсов не учесть в полном объеме все обязательства государства, что также может привести к возникновению задолженности.

Согласно исследованиям, проведенным Азиатским банком развития²⁰⁹, более реалистичный бюджет с изначально высоким дефицитом предпочтительнее оптимистического бюджета, базирующегося на переоцененных доходах или недооцененных расходах. Опасность возникновения избыточных обязательств столь же высока вследствие недооценки расходов, как и вследствие слишком оптимистических прогнозов относительно доходов. Инфляционные последствия дефицита бюджета и ликвидации бюджетной задолженности для экономики одинаковы, однако, в отличие от запланированного дефицита, возникшая в процессе исполнения бюджета задолженность создает дополнительные проблемы и подрывает доверие к правительству.

Все вышеизложенное обосновывает необходимость сглаживания расходов бюджетов тех стран, доходы которых подвержены значительным колебаниям. Одним из методов такого сглаживания может служить правило структурного баланса.

²⁰⁹ Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tomassi, «The Budget Preparation Process», Asian Development Bank, 1999.

Одна из разновидностей правила структурного баланса, применяется, начиная с 2001 года, в Чили, где правительство планирует структурный профицит в 1% ВВП. Структурный баланс уравнивает структурные компоненты расходов и доходов бюджета при потенциальном уровне ВВП и средних ценах меди (основной составляющей экспорта Чили). Таким образом, исключается циклический и случайный эффект. При составлении структурного баланса оценивается потенциальный ВВП и средняя цена меди, затем на основе эластичности по ВВП (с использованием показателей прошлых лет) переоцениваются налоговые доходы.

Таким образом, структурный баланс является правилом, сглаживающим расходы, то есть стабилизатором бюджета в краткосрочной перспективе. Отметим, что в Чили используется правило структурного профицита, позволяющее осуществлять погашение государственного долга.

Еще одной латиноамериканской страной, доходы которой в значительной степени зависят от цен на экспортный товар (кофе), является Колумбия. Здесь также создан стабилизационный фонд для сглаживания расходов при колебаниях цен на кофе. Подобный механизм существует и в Норвегии, где создан стабилизационный фонд на основе доходов от экспорта нефти и нефтепродуктов. Правилем фискальной политики в Норвегии является структурный дефицит бюджета, без учета доходов стабилизационного фонда.

Существующие в различных странах мира государственные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет дополнительных доходов бюджета, поступлений от экспорта природных ресурсов, условно можно разделить на три типа²¹⁰:

1. Стабилизационные фонды (Аляска, Венесуэла, Колумбия, Кувейт, Нигерия, Норвегия, Чили);
2. Фонды будущих поколений (Альберта, Аляска, Кирибати, Кувейт, Оман, Папуа – Новая Гвинея);
3. Бюджетные резервные фонды (Гонконг, Сингапур, Эстония, ЮАР).

Последний тип фондов связан с аккумулярованием доходов в годы профицита государственного бюджета, а также дополнительных источников для государственных сбережений (например, доходы от приватизации). Целью создания таких фондов является стабилизация государственных расходов в годы рецессии и экономического спада, или неблагоприятной конъюнктуры на мировых сырьевых рынках (в данном случае – высоких цен на сырье).

Первые два типа фондов связаны с аккумулярованием тем или иным образом части доходов от экспорта природных ископаемых или других невозполняемых ресурсов. Основное различие между данными типами фондов заключается в целях создания фондов: непосредственно стабилизационные фонды создаются для сглаживания колебаний в доходах и расходах государственного бюджета, дополнительном финансировании государственных расходов на территориях, где ведется добыча ископаемых. Фонды будущих поколений рассчитаны на их использование, после того как месторождения природных ископаемых будут исчерпаны, либо для выплаты дополнительных (квази-рентных) платежей населению территорий, где ведется добыча ископаемых. В ряде случаев фонды выполняют

²¹⁰ См. обзор, например, в Дробышевский С., Золотарева А., Кадочников П., Синельников-Мурылев С., «Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ». Научные труды № 27Р. М.: ИЭПП, 2001.

смешанные роли (как, например, в канадской провинции Альберта, в штате Аляска, в Кувейте, Норвегии и Папуа – Новая Гвинея).

Правило структурного баланса – эффективный инструмент для борьбы с необеспеченными обязательствами государства, которые возникают вследствие неоправданного раздувания расходов по политическим причинам. Помимо стабилизационного фонда, основанного на доходах от экспорта, Экономическая комиссия ООН по Латинской Америке и Карибскому региону²¹¹ предлагает рассмотреть возможность создания стабилизационного фонда, основанного на налоговых доходах, в котором в период экономического бума аккумулируются доходы во избежание значительных сокращений расходов в период спада. Высокая эластичность импорта по ВВП говорит о значительной циклической составляющей роста. Поэтому, если доля импортных налогов в налоговых доходах высока, значительные колебания в импортных налогах говорят о сравнительно высокой циклической составляющей доходов и целесообразности создания налогового стабилизационного фонда.

Сложившаяся в настоящее время в России ситуация накладывает определенные ограничения на возможности проведения экономической политики. Высокие цены на нефть приводят к тому, что положительное сальдо платежного баланса, обусловленное, главным образом, значительным превышением экспорта над импортом, вызывает укрепление реального обменного курса рубля, что негативно сказывается на национальных отраслях промышленности, производящих торгуемые товары. Все это в условиях обязательной продажи значительной части валютной выручки и при отсутствии инструментов для операций на открытом рынке создает значительные трудности для проведения денежно-кредитной политики и политики обменного курса.

Значительные колебания цен на нефть и другие ресурсы на мировом рынке приводят к сильным колебаниям налоговых сборов с соответствующих отраслей, создавая серьезные проблемы для бюджетной системы. В этих условиях, как показывает международный опыт, рациональным и своевременным является создание стабилизационного фонда, позволяющего как сгладить расходы бюджета, так и частично решить проблемы, связанные с укреплением реального обменного курса.

В таком фонде при помощи специальных правил можно аккумулировать дополнительные доходы, получаемые в периоды благоприятной конъюнктуры на мировых сырьевых рынках. Фонд при этом может формироваться как за счет части налоговых доходов от нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей отраслей, так и части суммарных налоговых доходов федерального бюджета. При формировании фонда за счет суммарных налоговых доходов можно дополнительно учесть влияние положительных внешних условий на общий уровень экономической активности и доходы бюджета, однако формула для расчета объема отчислений в этом случае требует дополнительных обоснований.

Формула отчисления средств в стабилизационный фонд должна формироваться с учетом фактической зависимости доходов бюджета от мировых цен на экспортируемые ресурсы. Одновременно с этим формула должна быть прозрачной, легко интерпретируемой и доступной для понимания (с учетом этих соображений можно, например, остановиться на линейной зависимости налоговых доходов от цен на нефть). Фактическая зависимость может иметь нелинейный характер, поэтому, аппроксимируя такую зависимость, например, линейной, необходимо предусмотреть ограничения, при нарушении которых формула может быть изменена, в частности ограничения на

сильные колебания мировых цен на нефть, а также объемы перечислений в фонд и из фонда. Кроме того, необходимо решить, какой должна быть базовая цена, исходя из которой следует устанавливать сглаженный уровень расходов бюджета.

6.6. Разделение расходов на обязательные и дискреционные

6.6.1. Понятие дискреционных и обязательных расходов

Как упоминалось в предыдущих разделах, одной из причин возникновения потенциальной задолженности российского бюджета является неполное отражение в Законе о бюджете и сводной бюджетной росписи законодательно закрепленных обязательств государства (расходных обязательств, носящих публично-правовой характер). В первую очередь, это публично-правовые обязательства, предопределенные нормами отраслевого законодательства и подробно рассмотренные в предыдущих разделах. Согласно статье 83 Бюджетного Кодекса, в случае, если законодательные акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом о бюджете, применяется закон о бюджете. Однако, как было показано выше, эта статья действует только для обязательств, возникших после вступления в силу Бюджетного кодекса, т.е. после 1 января 2000г. В силу того, что большинство нормативных актов, обуславливающих эти обязательства, были приняты до вступления в силу Бюджетного кодекса, существует вероятность обращения взыскания на средства бюджета по этим обязательствам.

Во избежание не предусмотренного бюджетной росписью списания средств, необходимо приводить законодательство, регулирующее обязательства государства, в соответствие с Законом о бюджете. В некоторых странах с развитой бюджетной системой все законодательно закрепленные расходы привязаны к ресурсным возможностям бюджета и не могут быть сокращены в процессе его ежегодного утверждения. При этом остается место для не затрагивающего законодательство изменения общего объема расходов в рамках ежегодного процесса утверждения бюджета. С этой целью расходы бюджета делят на обязательные и дискреционные.

К обязательным относят расходы, финансирование которых закреплено законодательно и не может быть изменено правительством в рамках ежегодной процедуры бюджетного планирования. Все остальные расходы бюджета, финансирование которых утверждается правительством и законодательными органами ежегодно в рамках планирования бюджета на следующий фискальный год, называют дискреционными.

Разделение расходов на обязательные и дискреционные, широко применяемое в практике бюджетного планирования развитых стран, позволяет создавать более точные среднесрочные бюджетные планы, устанавливает приоритеты по финансированию государственных расходов в случае недостаточной бюджетной обеспеченности и ограничивает действия по сокращению финансирования законодательно закрепленных обязательств бюджета, приводящие к возникновению кредиторской задолженности.

Так, в большинстве стран, бюджетные системы которых изучаются в данном разделе, полномочия законодательных органов при ежегодном утверждении бюджета позволяют сокращать только финансирование дискреционных расходов. Сокращение финансирования обязательных расходов должно сопровождаться соответствующим изменением законодательства. В зависимости от страны варьируется доля и состав

расходов, относимых к обязательным, и порядок их утверждения в рамках ежегодного бюджетного процесса.

В Канаде 70% государственных расходов являются статическими по своей природе и не требуют ежегодного утверждения. К ним относится три категории расходов: обслуживание государственного долга, программы финансовой помощи региональным бюджетам, которые утверждаются каждые 5 лет, и финансирование целевых законодательно утвержденных программ. Эти расходы не могут быть сокращены парламентом в процессе утверждения бюджета. Остальные расходы утверждаются ежегодно в рамках подготовки бюджета.

В бюджете Германии существует три типа статей расходов:

1. К статьям, закрепленным законодательством и контрактами, относится финансирование социальной и семейной политики, расходов на заработную плату (personnel expenditure). Эти статьи составляют более 80% расходов бюджета и не могут быть сокращены без изменения, соответственно, законодательства или контрактов. Составление бюджета по этим статьям сводится к проверке среднесрочных прогнозов и перерасчету расходов.
2. Расходы ограниченной эластичности составляют около 10% бюджета. К ним относится, в основном, затраты на содержание государственной администрации. Лимиты этих расходов устанавливаются ежегодно, исходя из возможностей бюджета на основе показателей предыдущих лет. Как правило, они не сокращаются.
3. Расходы, подвергающиеся сокращению, составляют менее 5% бюджета. К ним относятся гранты и субсидии, закупки и финансирование программ развития.

В США практика разделения расходов на обязательные (mandatory) и дискреционные (discretionary) расходы применяется еще с 60-ых годов, а с 1990 года расходы бюджета разделены на четыре категории:

- 1) дискреционные расходы на оборону
- 2) внутренние дискреционные расходы
- 3) международные дискреционные расходы
- 4) обязательные расходы

Обязательные расходы утверждены законодательными актами и не могут быть изменены без соответствующего изменения в законах, что предполагает определенные процедуры в законодательных органах. При составлении бюджета обязательных расходов Конгресс только пересчитывает их, но не утверждает. Эти расходы составляют около 70% федерального бюджета, к ним относятся, в основном, социальные трансферты и обслуживание долга.

Дискреционные расходы должны утверждаться ежегодно в рамках распределения ассигнований бюджета. Конгресс может по своему усмотрению принять решение о целесообразности и объеме их финансирования. Дискреционными являются расходы на оборону, образование, здравоохранение, охрану окружающей среды, судебную систему, космические исследования, транспорт, помощь зарубежным странам и многое другое.

Стоит отметить, что к обязательным расходам относятся именно трансферты населению, в то время как заработная плата бюджетных работников, также как и любые другие текущие расходы, относятся к дискреционным расходам.

Во Франции более половины бюджета составляют законодательно закрепленные расходы (заработная плата, трудовые пенсии, обслуживание долга). Долгосрочные

соглашения по этим расходам делают бюджетную систему более прозрачной и позволяют планировать расходы на несколько лет вперед. Однако, такие соглашения не позволяют сокращать ассигнования, что создает проблемы при неожиданных изменениях экономических показателей. В таких случаях правительство пересматривает соглашения.

В бюджетной системе Франции существует три типа ассигнований:

1) «Ограниченные расходы», финансирование которых не может превышать установленные лимиты. Все расходы являются ограниченными, если не оговорено обратное.

2) «Условные расходы», финансируемые при определенных условиях. К ним относятся социальная помощь, расходы на ликвидацию последствий стихийных бедствий.

3) «Приблизительные расходы», финансирование которых может не совпадать с бюджетным планом. Эти расходы являются обязательными для государства, к ним относится, в частности, обслуживание долга.

В Великобритании²¹² существует два типа государственных расходов – Ведомственные лимиты расходов (Departmental Expenditure Limits) и ежегодно утверждаемые расходы (Annually Managed Expenditure).

Ведомственные лимиты расходов утверждаются на трехлетней основе во время происходящих раз в два года пересмотров расходов. В отличие от ведомственных лимитов расходов, ежегодно утверждаемые расходы не включены в фиксированную среднесрочную роспись. Ежегодно обычно утверждаются расходы на финансирование программ, которые существенно зависят от спроса и других факторов, содержащих неопределенность, и не могут быть включены в жесткие среднесрочные планы. Наибольшую долю в этих расходах составляют социальные выплаты и относящиеся к ним жилищные субсидии (Housing Revenue Account Subsidy). Сюда также относятся финансирование сельскохозяйственной программы, возмещение налогов на доходы и налоговые льготы, классифицированные как расходы, и процентные выплаты по долгу. Также ежегодно утверждению подлежат расходы местной администрации, финансируемые из местных бюджетов.

Ежегодно утверждаемые расходы, вместе с ведомственными лимитами расходов составляют общий объем государственных расходов. При планировании ежегодно утверждаемых расходов принимается во внимание наличие ресурсов бюджета для выполнения обязательств. Существуют правительственные соглашения, запрещающие принимать законодательные акты, увеличивающие объем социальных выплат и других ежегодно утверждаемых расходов без согласования результирующих бюджетных издержек с объемом имеющихся ресурсов и целями фискальной политики. Прогнозы ежегодно утверждаемых расходов принимаются во внимание при утверждении ведомственных лимитов. Эти прогнозы включают осторожные оценки и резервы на случай непредвиденных изменений в ежегодно утверждаемых расходах, что позволяет снизить риски перерасходования средств.

В настоящее время российским законодательством формально закреплён целый ряд расходных обязательств бюджета. Существующая иерархия нормативно-правовых актов позволяет ежегодно приостанавливать или отменять действие законов, регулирующих такие обязательства. Так, в 2002 году федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год», было приостановлено в общей сложности 55

²¹² Источник – официальный сайт Казначейства Великобритании <http://www.hm-treasury.gov.uk>
http://www.hm-treasury.gov.uk/Spending_Review/spend_plancontrol.cfm?.

законодательных актов, предусматривающих обязательства, финансируемые из федерального бюджета. Суммарная финансовая оценка таких обязательств составила 454,9 млрд. руб. Отметим, что характер значительной части этих законодательных актов не позволяет произвести финансовую оценку их бремени для бюджета. В 2003 году аналогичная оценка составила 484,8 млрд. руб.²¹³ Проведенный анализ показывает, что федеральное законодательство, в части обязательств государства формально накладывает на бюджет непосильное бремя расходов. Поэтому закрепление в бюджете обязательных расходов (в частности, при переходе на среднесрочное планирование) нецелесообразно без пересмотра законодательства. Тем не менее, существует целый ряд расходов, закрепление которых в качестве постоянной части бюджета является необходимым в силу их долгосрочной природы. К таким расходам относятся, в частности, федеральные долгосрочные целевые программы. Законодательному утверждению и принятию в рамках законов о бюджете многолетних планов финансирования таких программ должен предшествовать процесс их инвентаризации и сокращения.

Разделение расходов на обязательные и дискреционные и приведение действующих законодательных актов, регулирующих обязательные расходы, в соответствие с Законом о бюджете позволит избежать возникновения задолженности вследствие несоответствия в законодательстве. Однако, в случае недостаточной бюджетной обеспеченности и необходимости сокращения финансирования уже в процессе исполнения бюджета, этого недостаточно. Так, в части дискреционных расходов необходимо установить приоритеты по финансированию, чтобы свести потери бюджета и возможность возникновения кредиторской задолженности в случае необходимости сокращения расходов к минимуму.

6.6.2. Определение приоритетов по финансированию

Как показывает опыт перечисленных выше стран, при планировании бюджета важно определить приоритетные направления государственной политики, финансирование которых производится в первую очередь, выделить защищенные статьи расходов, финансирование которых производится полностью независимо от результатов исполнения бюджета по доходам, и статьи расходов, финансируемые по остаточному принципу в случае наличия ресурсов для распределения.

В развитых странах проблема нехватки бюджетных ресурсов стоит не очень остро. Тем не менее, в большинстве из них существуют механизмы определения приоритетов по финансированию в случае необходимости сокращения расходов. Часть таких механизмов уже рассмотрена в данном разделе, в частности те из них, которые предусматривают сокращение в первую очередь дискреционных (ежегодно утверждаемых) расходов или внесение изменений в законодательные акты, регулирующие обязательные расходы. Однако следует отметить, что большинство этих стран, как правило, не испытывает нужды в значительном сокращении объема бюджетных расходов.

В связи с этим, интересен опыт стран, для которых проблема дефицита бюджетных ресурсов и проблема бюджетной задолженности, возникающей вследствие принятия необеспеченных обязательств, стоит достаточно остро.

В Бразилии ориентировочные отраслевые лимиты бюджетных расходов устанавливаются на основании анализа текущих операционных затрат и

²¹³ Эти вопросы были подробно рассмотрены в предыдущих разделах.

инвестиционных программ. Максимальные показатели включают несколько подмножеств оценочных показателей:

- 1) Расходы на персонал
- 2) Долговые обязательства.
- 3) Операционные расходы на продолжение существующих видов деятельности. Сюда относятся административные расходы на поддержку персонала.
- 4) Операционные расходы на новые виды деятельности или расширение существующих.
- 5) Капитальные расходы на продолжение существующих проектов.
- 6) Капитальные расходы на новые проекты или расширение существующих.

В рамках оценки имеющихся ресурсов статьи 1), 2) и 3) рассматриваются как приоритетные в процессе составления годового бюджета. Статьи 4), 5) и 6) финансируются по остаточному принципу. В случае наличия ресурсов для распределения они в первую очередь поступают на финансирование новых или расширяющихся видов деятельности, затем – на продолжение проектов, и в последнюю очередь – на новые проекты или расширение существующих проектов. Этот процесс обеспечивает первоочередное финансирование основных обязательств государства – затрат на персонал и постоянных административных издержек, а также трансфертных платежей.

В Бюджетном Кодексе Российской Федерации не предусмотрено законодательное закрепление приоритетов по финансированию расходов. Так, статья 255, оговаривающая порядок списания средств со счета бюджета и лицевых счетов получателей бюджетных средств при недостаточности на счете бюджета средств для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, относит финансирование непроцентных расходов к последней очереди («финансирование иных расходов бюджета») Статья 855 Гражданского Кодекса РФ, регулирующая очередность списания денежных средств с банковских счетов, не распространяется на списание средств со счета бюджета и лицевых счетов получателей бюджетных средств. Таким образом, в бюджете Российской Федерации не существует приоритетных направлений финансирования непроцентных расходов.

Отсутствие механизмов для определения приоритетов по финансированию и отсутствие защищенных статей в случае недостаточности средств бюджета для финансирования всех обязательств создает предпосылки для неэффективного распределения имеющихся ресурсов и не предполагает первоочередного финансирования законодательно закрепленных и гражданско-правовых обязательств, недофинансирование которых приводит к возникновению задолженности.

6.6.3. Учет затрат, связанных со всеми законодательными актами

Для получения представлений о новых обязательствах бюджета, целесообразно проводить учет затрат, связанных с действующими законодательными актами, а также со всеми предлагаемыми законодательными актами до того, как они будут утверждены.

Принятие законов, регулирующих обязательные расходы государства, без учета их нагрузки на бюджет может привести к возникновению избыточных обязательств, не обеспеченных ресурсами бюджета. Напротив, оценка издержек исполнения нормативных актов призвана повысить прозрачность федерального законодательства и ограничить рост обязательных расходов, создающих предпосылки к возникновению

кредиторской задолженности бюджетной системы. Такая практика уже применяется в некоторых западных странах.

Так, в Германии с 1996 года действует процедура, согласно которой, все проекты нормативных актов, представленных Кабинету, должны сопровождаться указанием общих издержек для государственного бюджета всех уровней с разбивкой на расходы, предусмотренные в бюджете, и ассигнования, связанные с их реализацией. Цель такого обязательства состоит в том, чтобы обеспечить большую прозрачность с точки зрения последствий принимаемых юридических положений.

Существуют также парламентские правила, позволяющие даже одному депутату возражать против законодательных актов, предусматривающих не учтенные в бюджете расходы и препятствовать принятию таковых.

Во Франции также, начиная с 1996 года, в порядке эксперимента, все проекты законов и указов, рассматриваемые Государственным советом, сопровождаются исследованиями, посвященными оценке социальных, экономических и бюджетных последствий соответствующих правовых актов.

В Соединенных Штатах бюджетное управление Конгресса по закону обязано представлять в законодательные органы оценки издержек, которые в рамках предлагаемого федерального законодательства будут возложены на органы управления штатов и местные органы управления.

Оценки издержек бюджета недостаточно в случае изменений в законодательстве, принятых и вступающих в силу в течение бюджетного года, иными словами, уже после утверждения текущего бюджета. Такие изменения в законодательстве предполагают законодательные же процедуры по изменению лимитов финансирования уже существующих обязательств бюджета и добавлению новых статей расходов. В Бюджетном Кодексе РФ не предусмотрено изменения ассигнований в таких случаях. В бюджетах некоторых стран для финансирования изменений в законодательстве в течение года предусмотрен резерв.

Так, в законодательстве Чили не существует правила, согласно которому все изменения в законодательстве должны сопровождаться оценкой их последствий для бюджета. Однако Министерство финансов Чили имеет полномочия по изменению лимитов бюджетных ассигнований в течение года. С этой целью в бюджете предусмотрен резервный фонд, средства которого идут на финансирование расходов, предусмотренных изменениями в законодательстве, происходящими в течение года.

6.6.4. «Разрешающее» законодательство в США

В США проводится различие между разрешающим законодательством, ежегодными ассигнованиями на финансирование разрешенных программ и обязательным расходованием средств на основании предоставленных полномочий.

Разрешающее законодательство – это закон, который разрешает осуществление федеральной программы или деятельности. Как правило, средства не включаются в бюджет в отношении любой программы, если это не разрешено законом. Однако разрешение не означает, что программа должна финансироваться из годовых бюджетов. Не существует юридического или финансового обязательства со стороны правительства в отношении программы, но разрешение имеет рекомендательный характер. Годовые ассигнования, принятые Конгрессом, предусматривают средства на финансирование разрешенных программ.

В отличие от разрешающего, уполномочивающее законодательство требует, чтобы исполнительные должностные лица осуществляли программу автоматически, выделяя ресурсы, которые необходимы в течение года в рамках полномочий по расходованию средств, и осуществляли выплаты из казначейства. Уполномочивающее законодательство обычно не включает общих затрат на программу, а предусматривает объем благ. Органы исполнительной власти должны оценить годовые затраты на программу и включить их в бюджет, однако, фактическое расходование средств по этим программам контролируется базовым законодательством, на основании которого они созданы. Эти программы не зависят от ассигнований годового бюджета, при этом правительство обеспечивает оплату благ по мере необходимости.

6.7. Меры, предотвращающие неэффективное использование средств, применяемые в рамках СБП

Необходимо сразу оговориться, что планирование расходных обязательств государства в соответствии с возможностями бюджета само по себе не гарантирует предотвращения возникновения кредиторской задолженности, а только лишь создает предпосылки для эффективного управления расходными обязательствами. Так, задолженность может возникать не только на этапе планирования расходов, но и при неэффективном или нецелевом использовании бюджетных средств. Для профилактики возникновения задолженности на этапе исполнения бюджета необходимо предусмотреть меры по контролю использования средств в соответствии с бюджетным заданием.

6.7.1. Повышение прозрачности бюджетного процесса и отчетности об исполнении бюджета и общественный контроль

Определяющей характеристикой прозрачности в бюджетной сфере является предоставление общественности исчерпывающей информации о фискальных операциях. Большинство развитых стран в той или иной форме публикует информацию о целях государственной бюджетной политики и исполнении бюджета. При этом в большинстве случаев государственные органы, ответственные за публикацию этой информации, придерживаются принятого МВФ «Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере».

Согласно Кодексу, в бюджетной документации должны устанавливаться цели налогово-бюджетной политики, ее макроэкономическая основа, политическая основа бюджета и основные, поддающиеся учету, фискальные риски. Кроме того, в законодательные органы и общественности должна регулярно представляться бюджетная отчетность, содержащая результаты исполнения бюджета и внебюджетной деятельности, итоговые счета и результаты реализации программ. В частности, для получения более полного представления о текущем состоянии бюджета в годовом бюджете или в какой-либо иной бюджетной документации должна представляться информация о результатах исполнения бюджета в прошлом. В годовой бюджет должны включаться данные по первоначальным и уточненным бюджетным оценкам за два предыдущих бюджетных года, а также данные о фактических результатах исполнения бюджета (или ожидаемых результатах, если окончательные показатели исполнения бюджета за текущий год отсутствуют). Эта информация должна содержать как основные сводные бюджетные показатели, так и более подробную информацию о субагрегатах.

Это позволяет произвести сравнительную оценку недавних результирующих показателей и бюджета, а также может привлечь внимание к существенным факторам риска в области прогнозирования и мер политики или макроэкономическим рискам и степени реалистичности бюджета. Необходимо раскрывать сведения о любых изменениях в классификации или форме представления статей вместе с обоснованием этих изменений. Должны также предоставляться прогнозы основных сводных бюджетных показателей на два года. Оптимальной практикой является предоставление в бюджетной документации сводных бюджетных прогнозов на 5-10 лет вперед.

Базисным для обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере также является требование к центральному правительству публиковать полную информацию об уровне и составе своих долговых обязательств и финансовых активов. Оптимальной практикой предоставления этой информации является публикация балансового отчета органов государственного управления в составе бюджетной документации.

Принципы и практика в отношении открытости бюджетного процесса в ОЭСР, изложенные в «Оптимальной практике ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета», во многом дублирует Кодекс надлежащей практики. В Руководящих принципах ОЭСР рекомендуется, в частности, каждые пять лет публиковать долгосрочный отчет, содержащий оценку устойчивости налогово-бюджетной политики. В публикациях должны приводиться макроэкономические предположения, лежащие в основе анализа, и альтернативные сценарии бюджетной политики в случае изменения этих предположений.

Государства-члены Европейского Союза, согласно Пакту стабильности и роста, с 1997 года ежегодно публикуют программы стабильности или, если они не используют евро, программы сближения. В рамках этих программ ежегодно публикуется следующая информация:

- Среднесрочные бюджетные задания, которые должны быть близки к балансу или в профиците. В случае бюджетного дефицита должен быть представлен план по его сокращению. Бюджетные программы должны быть правдоподобными и достижимыми.
- Основные предположения об ожидаемом изменении макроэкономических показателей, имеющих отношение к программам сближения: государственных инвестиций, роста реального ВВП, занятости и инфляции.
- Экономические и бюджетные программы, существующие и предлагаемые для достижения целей бюджетного плана, включая оценку их количественного эффекта на бюджет.
- Анализ чувствительности бюджетных и долговых показателей к изменению основных макроэкономических предположений.

В **Новой Зеландии** принят Закон о фискальной ответственности, согласно которому, правительство ежегодно публикует Отчет о бюджетной политике, который включает:

- Фискальные цели на следующие три года, выраженные в терминах общих объемов операционных доходов и расходов, общем объеме государственного долга и чистых активов.
- Соответствие фискальных целей Принципам ответственного фискального управления, изложенным в Законе о фискальной ответственности. Случаи несоответствия должны быть объяснены.

Закон о фискальной ответственности также обязывает Казначейство ежемесячно публиковать отчеты об исполнении бюджета.

Согласно Кодексу надлежащей практики, принципиально важными элементами бюджетной дисциплины являются четкое разъяснение и тщательная калькуляция продолжающихся государственных программ и новых мер политики. Это позволяет четко определить факторы, приводящие к отклонению результатов исполнения бюджета от запланированной величины расходов, и таким образом, повышает степень подконтрольности процесса реализации налогово-бюджетной политики. Оптимальная практика состоит в том, чтобы общественности сообщались налогово-бюджетные последствия всех законодательных инициатив центрального правительства, в том числе их воздействие на расходы на субнациональных уровнях государственного управления. Примером применения такой практики может служить представление отчетности о бюджетных мерах в **Великобритании**, где в бюджетном документе приводится сводная таблица новых бюджетных мер и их ожидаемых фискальных результатов.

Согласно Кодексу, к годовому бюджету должно также прилагаться заявление, содержащее обзор всех существенных фискальных рисков, которые, по возможности, должны быть количественно оценены. Должны указываться случаи, когда для покрытия определенных рисков в бюджете предусмотрен резерв на непредвиденные расходы. Заявление должно содержать информацию о рисках в разбивке на следующие три категории:

1. Изменение ключевых предположений, лежащих в основе прогнозов;
2. Условные обязательства;
3. Неопределенность размеров конкретных расходных обязательств.

6.7.2. Жесткий контроль за соблюдением лимитов

Установление ограничений по финансированию государственных расходов само по себе не обеспечивает целевого и эффективного использования выделяемых средств. Необходимо жестко контролировать соблюдение лимитов финансирования, не допускать фактической оплаты ведомствами расходов, не предусмотренных бюджетом, и создавать стимулы для эффективного и своевременного использования бюджетных средств. В случае невозможности финансирования запланированных расходов необходимы процедуры сокращения расходов, соответствующие целям фискальной политики и обеспечивающие полное финансирование законодательно закрепленных расходов. Такие процедуры применяются в международной практике контроля за исполнением бюджета.

Во **Франции** в течение года правительство наблюдает за исполнением бюджета и регулирует расходы в случае отклонения от ожидаемых доходов. В случае необходимости сокращения расходов, доля расходов (за исключением приблизительных расходов, приоритетных направлений и обязательных расходов) «замораживается» и не может использоваться. В зависимости от исполнения бюджета эти расходы в дальнейшем финансируются или отменяются.

В **США** при превышении лимитов финансирования категории дискреционных расходов производится секвестрирование всей категории. Таким образом, дискреционные расходы в реальном выражении снижаются каждый год. Для обязательных расходов, любое изменение в законодательстве, приводящее к увеличению расходов по одной программе должно сопровождаться законодательным

уменьшением расходов по другой программе. Если этого не происходит, все обязательные расходы должны быть секвестрированы.

В Швеции в случае превышения лимитов расходования бюджетных средств, перерасход средств со счетов ведомств переносится на следующий год с удержанием процентов, то есть учитывается при составлении плана расходов в следующем году, что стимулирует ведомства использовать бюджетные средства своевременно и в объеме, предусмотренном законом. Кроме того, не возникает задолженности бюджета вследствие перерасхода средств ведомствами.

6.7.3. Увеличение технической эффективности исполнения бюджета и контроль за сроками осуществления платежей

Низкая эффективность бюджетного процесса, слабая техническая оснащенность и нескоординированность действий органов, осуществляющих исполнение бюджета и бюджетный контроль, приводят к задержке платежей и усугублению проблемы кредиторской задолженности.

В руководстве ОЭСР для переходных экономик по управлению государственными расходами²¹⁴ содержатся рекомендации относительно технической эффективности бюджетного процесса и своевременного осуществления платежей по обязательствам бюджета во избежание накопления задолженности. Согласно этим рекомендациям, должны быть приняты следующие принципы:

- Обязательства должны быть приняты бюджетом как только осуществлены закупки государством товаров и услуг.
- При принятии обязательств средства на их финансирование должны немедленно зачисляться на счета бюджетополучателей.
- Платежи должны регистрироваться сразу по их совершении.

6.7.4. Начисление процентов на задолженность

В Соединенных Штатах, помимо других механизмов, препятствующих образованию бюджетной задолженности, существует практика автоматического начисления процентов на просроченную задолженность федеральных агентств по расходам в соответствии с Актом о надлежащем осуществлении платежей²¹⁵.

Акт о надлежащем осуществлении платежей (Prompt Payment Act) был принят Конгрессом в 1982 году и призван стимулировать федеральные агентства финансировать свои расходы в срок. Так, согласно этому документу, агентства обязаны выплачивать штрафы в виде процентов на сумму задолженности в случае, если выплаты по счетам агентств производятся позднее назначенного срока.

В условиях России с помощью этой меры можно было бы обеспечить полное и своевременное финансирование государственных услуг, предусмотренных Законом о

²¹⁴ «Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries», R.Allen, D.Tommasi, OECD, 2001.

²¹⁵ Prompt Payment Act, Office of Management and Budget Final Rule 5 CFR 1315. Текст Акта о надлежащем осуществлении платежей и процентную ставку, по которой начисляются проценты на просроченную задолженность органов исполнительной власти (executive departments) и государственных агентств, можно найти на сайте Казначейства США <http://www.fms.treas.gov/prompt/>.

бюджете и сводной бюджетной росписью, и стимулировать своевременное начисление бюджетных средств на счета бюджетополучателей. Создание стимулов для распорядителей бюджета вовремя оплачивать все оказанные услуги, финансирование которых закреплено в бюджетной росписи, позволило бы устранить один из путей возникновения кредиторской задолженности. Кроме того, необходимость уплаты процентов с задолженности бюджета могла бы создать стимулы к приведению законодательства, регулирующего бюджетные обязательства, в соответствие с возможностями государства по финансированию расходов.

В Бюджетном Кодексе Российской Федерации (ст. 282) уже сейчас закреплены меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства, в числе которых наложение штрафа и начисление пени. Основаниями применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства (ст. 283), в частности, являются неперечисление, неполное и несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджета, а также несвоевременное подтверждение или отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства и несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам. Однако в числе полномочий органов Федерального казначейства в области применения мер принуждения (ст. 284) не указано право взыскания в бесспорном порядке пеней и штрафов за несвоевременное или неполное финансирование обязательств. Полномочия органов Федерального казначейства допускают лишь вынесение предупреждений руководителям органов исполнительной власти и местного самоуправления и получателям бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса и составление протоколов, являющихся основанием для наложения штрафов. Взыскание пеней в бесспорном порядке предусмотрено только за несвоевременный возврат бюджетных средств. Ответственность виновных за нарушение других норм бюджетного законодательства устанавливается в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях. Однако реализовать эту ответственность на практике крайне затруднительно, поскольку в Кодексе об административных правонарушениях не отражены указанные в Бюджетном кодексе нарушения бюджетного законодательства и не указаны органы, которые вправе налагать эти штрафы.

С другой стороны, в условиях несовершенного бюджетного процесса, следует с осторожностью подходить к использованию мер, накладывающих дополнительные обязательства на государство, к которым относится и начисление процентов на задолженность распорядителей бюджета. Уже существующая задолженность в совокупности с нехваткой бюджетных ресурсов и техническими проблемами своевременного финансирования может не только не привести к увеличению бюджетной дисциплины в части финансирования принятых обязательств, но и вызвать дальнейшее накопление задолженности. Так, в 2002 году задержки по финансированию непроцентных расходов федерального бюджета объяснялись, в основном, техническими причинами. Исходя из этого, применение штрафных санкций к ведомствам, задерживающим финансирование обязательств, закрепленных в Законе о бюджете и сводной бюджетной росписи, представляется нецелесообразным без увеличения технической эффективности бюджетного процесса. Таким образом, для эффективной работы такого механизма, как начисление процентов на кредиторскую задолженность необходим комплекс мер, включающий доработку федерального законодательства и приведение его в соответствие с Бюджетным Кодексом в части ответственности за нарушение норм последнего и увеличение технической эффективности бюджетного процесса.

6.8. Элементы среднесрочного планирования, закрепленные в российском законодательстве

6.8.1. Требования, предъявляемые законодательством РФ к краткосрочному планированию

Бюджетный Кодекс Российской Федерации предъявляет достаточно жесткие требования к краткосрочному прогнозированию. Статья 37 «Принцип достоверности бюджета» прямо указывает на необходимость обеспечения надежности показателей прогноза социально-экономического развития и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. Однако в данной статье не оговорено, что понимается под термином «надежность». Кроме того, правительство составляет два варианта прогноза социально-экономического развития – оптимистический и пессимистический, однако, в Бюджетном кодексе явно не указывается, какой вариант должен использоваться в проекте бюджета.

В 2000 году Правительством было сделано два варианта прогноза основных бюджетобразующих показателей. Однако в проектировках к бюджету на 2001 год как по росту ВВП, так и по уровню инфляции был заложен оптимистический вариант прогноза. При этом фактические значения уровня инфляции и роста ВВП в 2001 году не попали в вилку прогноза. Отклонение от прогноза, заложенного в бюджет, по приросту ВВП составило 1 процентный пункт, что, в принципе, находится в пределах допустимой ошибки. По уровню инфляции отклонение составило свыше 6 процентных пунктов. При прочих равных условиях, это означает, что предусмотренные бюджетом номинальные расходы не обеспечивали в полной мере текущей деятельности бюджетополучателей исходя из фактического сложившегося уровня цен в 2001 году.

Попыткой применения рассматриваемого принципа в российской практике можно считать закон о федеральном бюджете на 2002г., общая структура которого уже рассматривалась в предыдущих разделах. В законе предусматривались расходы (Приложение 31), финансирование которых могло быть отложено на более поздние сроки в случае, если оптимистический макроэкономический прогноз, на котором базировался бюджет, не реализовался бы. Формально, это не является применением принципа консервативного планирования, поскольку эти расходы были заложены в бюджет, а в случае неблагоприятной ситуации лишь переносились на следующий год. С другой стороны, учитывая, что лимиты бюджетных обязательств были составлены без учета этих «условных» расходов, вполне возможно, что в случае реализации неблагоприятного сценария закон о бюджете мог быть изменен в сторону сокращения расходов. Однако, это всего лишь предположения. Фактом является то, что эти расходы были заложены в бюджет, и следовательно, назвать это применением консервативного принципа планирования бюджета в полной мере нельзя. Используя Приложение 31, законодатель фактически закрепил два возможных варианта исполнения бюджета. При этом реализован был основной вариант.

Приведенный краткий анализ показывает, что целесообразно рассмотреть возможность использования в проектировках бюджета пессимистического варианта прогноза социально-экономического развития.

Следует отметить, что использование смещенных макроэкономических прогнозов является не единственным инструментом для создания финансового резерва на случай неблагоприятной макроэкономической ситуации. Осторожные прогнозы могут применяться в комбинации с созданием фонда денежных средств для покрытия

непредвиденных расходов (резервного фонда), механизм использования которого описан ниже.

6.8.2. Перечень элементов СБП, закрепленных в российском законодательстве

В настоящее время в российском законодательстве содержится ряд элементов СБП. Однако четко не определен их юридический статус (большинство этих документов не порождает юридических прав и обязанностей), также отсутствует единая система СБП. Забегая вперед, необходимо сказать, что основной целью реформирования СБП в Российской Федерации должно стать:

создание единой системы СБП на базе уже существующих, но слабо связанных между собой элементов прогнозирования;

изменение правового статуса части документов, имеющих отношение к СБП,

разработка среднесрочного варианта части документов, имеющих на сегодняшний день краткосрочный характер, правовое закрепление методик СБП

и определение компетенции различных органов государственной власти в процессе осуществления СБП.

Среди элементов СБП, заложенных в Бюджетном кодексе РФ на сегодняшний день можно выделить следующие:

- перспективный финансовый план;
- среднесрочный прогноз социально-экономического развития РФ;
- разработка проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу в Министерстве финансов одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год;
- концепции и программы социально-экономического развития РФ;
- федеральные целевые программы (включая Федеральную адресную инвестиционную программу и различные государственные программы, связанные с оборонной отраслью);
- программа государственных внешних и внутренних заимствований, предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям;
- отдельные нормы, связанные с регулированием межбюджетных отношений.

Бюджетных кодекс кратко характеризует каждый из вышеперечисленных документов, указывает на их юридическую силу и на цели их использования. Причем, в зависимости от юридической силы каждого из данных документов, их можно разделить на несколько групп:

1. Перспективный финансовый план и среднесрочный прогноз социально - экономического развития, проектировки основных показателей федерального бюджета
Документы, относящиеся к данной группе не утверждаются законодательно, не порождают юридических прав и обязанностей, имеют в первую очередь информационный характер.

6.8.3. Перспективный финансовый план

Перспективный финансовый план является единственным документом, разработка которого обязательна для всех уровней власти. Перспективный финансовый план формируется одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования и содержащим данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Бюджетный кодекс РФ (ст. 174) указывает на цели его создания: информирование законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы; комплексный прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов; выявление необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики; отслеживание долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план отражает план действий государства в бюджетной сфере (план доходов и расходов по основным разделам бюджетной классификации, план управления государственным долгом и т.д.) на трехлетнюю перспективу.

Перспективный финансовый план формируется в табличной форме и фактически представляет собой бюджет на три финансовых года, не закрепляемый законодательно.

Перспективный финансовый план подлежит ежегодной коррекции и уточнению, в связи с чем планирование приобретает циклический характер (документ на составляется заново раз в три года, а ежегодно уточняется и пролонгируется на дальнейший период).

6.8.4. Прогноз социально-экономического развития

Составление прогноза социально-экономического развития на среднесрочный период обязательно только для федерального уровня власти, тогда как на уровне регионов/муниципальных образований в лучшем случае составляются краткосрочные прогнозы. Составление Прогноза преследует информативно-рекомендательные цели, как и составление Перспективного финансового плана.

Разработка Прогноза базируется на федеральном законе от 20.07.95 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». (Закон регулирует общие вопросы составления прогнозных документов и не содержит конкретных указаний на состав прогнозных документов, на используемые методики, на юридическую силу прогнозных документов и т.д. Фактически роль данного закона в нынешнем виде в процессе осуществления СБП минимальна. Он нуждается в существенных изменениях).

В отличие от Перспективного финансового плана, Прогноз социально-экономического развития составляется преимущественно с целью прогноза общеэкономической ситуации, на которую частично влияют решения, принимаемые на государственном уровне. В рамках данного документа анализируются такие разделы, как основные макроэкономические агрегаты, материальное производство, промышленность, сельское хозяйство, отдельные социально-демографические

характеристики развития Российской Федерации/отдельных территорий и другие вопросы.

Сроки, на которые распространяются прогнозы, заложенные в данных документах:

Перспективный финансовый план составляется сроком на 3 года (из которых первый – очередной финансовый год, на который составляется проект бюджета):

Прогноз социально-экономического развития – на среднесрочную перспективу от трех до пяти лет. Подлежит опубликованию.

6.8.5. Программы, связанные с государственным кредитом и государственным долгом.

Под программами, связанными с государственным кредитом и государственным долгом понимаются, в первую очередь, программа государственных внешних заимствований (ст. 108 БК РФ); программа государственных внутренних заимствований (ст. 110 БК РФ) и программа предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям (ст. 125 БК РФ).

На сегодняшний день они являются приложениями к закону о федеральном бюджете (например, приложения № 23, 24, 25 к закону «о федеральном бюджете на 2002 год»). Соответственно, эти программы ежегодно пересматриваются в рамках принятия очередного бюджета, практически не содержат элементов среднесрочного планирования, не порождают прав и обязанностей в среднесрочной перспективе, не смотря на тесную связь между данными программами, принятыми в разные годы. При этом в текущем финансовом году нормы, установленные данными программами в рамках федерального бюджета, **имеют силу закона и служат ограничителями** (в первую очередь по критериям объема средств привлекаемых в качестве займов и выдаваемых в качестве кредитов) для Правительства и других органов государственной власти, координирующих работу в сфере государственного займа и государственного кредита.

Говоря о программах в сфере государственного долга необходимо отметить, что **существует также группа среднесрочных правительственных программ, рассчитанных на погашение и реструктуризацию долговых обязательств.** (Например, Постановление Правительства от 27.12.2000 г. № 1006 «О государственной программе погашения в 2001-2004 г.г. внутреннего государственного долга РФ по государственным долговым товарным обязательствам».)

Эти программы действительно содержат в себе элементы среднесрочного планирования. Что касается юридической силы данных программ, то здесь существует определенная коллизия – с одной стороны, они **принимаются в форме нормативно-правовых актов**, как правило, постановлений Правительства, но, с другой стороны, в отличие от других документов этого же уровня, прямого действия не имеют. Заложенные в них данные используются в процессе разработки проектов бюджетов и других финансово-плановых государственных документов, однако сами по себе правительственные программы в данной сфере, также как и целевые и инвестиционные программы Правительства, не создают прямых обязанностей государства по их финансированию, поскольку для того, чтобы они были профинансированы, необходимо включение соответствующих расходов в бюджет на очередной финансовый год. То есть для финансирования расходов, запланированных в среднесрочных программах,

связанных с погашением государственного долга, необходима их дополнительная легитимация в краткосрочном периоде (в рамках закона о бюджете на очередной финансовый год).

6.8.6. Инвестиционные программы, федеральные целевые программы, адресные целевые программы.

Формально Бюджетный кодекс закрепляет правовое положение долгосрочных целевых программ следующим образом:

«Статья 179. Долгосрочные целевые программы

1. Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления и подлежат утверждению соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления.

2. Формирование перечня долгосрочных целевых программ осуществляется органом исполнительной власти, органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально - экономического развития Российской Федерации и прогнозом социально - экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

3. Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств государственного внебюджетного фонда, должна содержать:

технико - экономическое обоснование;

прогноз ожидаемых социально - экономических (экологических) результатов реализации указанной программы;

наименование заказчика указанной программы;

сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;

другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

4. Заказчиком долгосрочной целевой программы может быть орган государственной власти или орган местного самоуправления для муниципальных целевых программ.»

Программы разрабатываются министерствами и ведомствами, принимаются в форме нормативно-правового акта (как правило, в форме постановления Правительства РФ), имеют различные сроки реализации, которые указываются в текстах самих программ (общих правил здесь нет, но большая часть программ укладывается в сроки, сопоставимые со сроками СБП). Инвестиционные программы, также фактически не имеют прямого действия, несмотря на отсутствие формальных указаний на это в текстах нормативно-правовых актов, в форме которых принимаются программы. Для реализации той или иной Программы необходимо установление объемов ее финансирования в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Причем финансирование программ меняется год от года; в полном объеме не финансируется практически ни одна программа.

П. 4 ст. 83 Бюджетного кодекса РФ (а также ст. 180 БК РФ) содержит норму, указывающую на то, что нефинансируемые законы, (а также Программы и другие нормативно-правовые акты) приостанавливают свое действие на год, в котором отсутствует финансирование. Поскольку, несмотря на возможное закрепление объемов планируемого финансирования в самой программе, объемы фактического

финансирования определяются законом о федеральном бюджете, то можно сказать, что сами по себе инвестиционные и целевые программы не порождают конкретных юридических прав и обязанностей и нуждаются в дополнительной легитимации. Фактически, в настоящее время в процессе принятия той или иной программы в ней закладываются заведомо нереальные объемы финансирования с целью получить в рамках годового бюджета хотя бы часть запланированных средств. Кроме того, в бюджетном (и ином законодательстве) отсутствуют разработанные и закрепленные методики контроля за реализацией целей, заложенных в федеральных программах. Существуют только нормы, устанавливающие ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, чего явно недостаточно, поскольку даже при целевом использовании бюджетных средств финансирование может оказаться неэффективным. В этом случае финансирование программы должно немедленно прекращаться. Таким образом, для того, чтобы федеральные инвестиционные и целевые программы могли стать частью системы СБП, необходимо установить общие для определенных типов программ сроки реализации, привести планируемые в программах объемы финансирования в соответствие с реальными возможностями бюджета, критерии проверки эффективности данных программ, механизм прекращения их финансирования в случае недостижения определенных положительных результатов, а также повысить их юридическую значимость.

Резюмируя вышеизложенное можно сказать, что целевые и инвестиционные программы не могут на сегодняшний день служить действенным инструментом СБП. Требуется их инвентаризация, пересмотр по срокам, объемам финансирования, решение вопроса и их юридической силе, а главное, установление процедуры контроля за достижением целей, на реализацию которых направлены программы.

* * *

Сравнив зарубежный опыт в области среднесрочного планирования с российским, можно сделать следующий вывод: в РФ среднесрочное планирование носит фрагментарный характер и не образует на сегодняшний день единой системы. Формально среднесрочное (на три года) бюджетное планирование предусмотрено Бюджетным кодексом РФ. Так, статья 174 БК предполагает разработку перспективного финансового плана – то есть документа, формируемого одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития и содержащего данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Однако до настоящего времени даже на федеральном уровне бюджетной системы перспективный финансовый план не утверждался²¹⁶. Учитывая, что развитие многолетнего бюджетного планирования в Российской Федерации способно усилить бюджетную дисциплину и показать последствия текущей бюджетной политики за рамками текущего финансового года, представляется целесообразным внести ряд поправок в бюджетное законодательство, направленных на создание целостной системы СБП.

В первую очередь, следует пересмотреть и дополнить состав документов, входящих в систему СБП. Документы, которые на сегодняшний день носят

²¹⁶ Следует отметить, что на момент написания настоящего доклада на сайте Правительства были опубликованы подготовленные Минфином РФ [основные параметры перспективного финансового плана и бюджета расширенного правительства на 2003-2005 годы](http://www.government.gov.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=930) (http://www.government.gov.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=930)

среднесрочный характер, должны быть детализированы и в дальнейшем должны приобрести открытый характер, то есть подлежать обязательному опубликованию.

Должен быть уточнен правовой статус (в особенности юридическая сила) ряда документов, входящих в систему СБП. Это касается, в первую очередь, перспективного финансового плана. Принятие данных документов в форме закона нежелательно, поскольку это может снизить гибкость бюджетной политики в целом и создать излишние ограничения при принятии законов о бюджете на будущие годы в рамках периода СБП. Следовательно, правовое закрепление данных документов возможно в форме подзаконных актов – например, постановлений Правительства. Также есть необходимость более подробного отражения в Бюджетном Кодексе содержания и процедуры составления перспективного финансового плана.

Также для создания эффективной системы СБП, в нее необходимо включить ряд документов, разрабатываемых в настоящее время на краткосрочной основе, в том числе:

- прогноз социально-экономического развития;
- программы, концепции, планы развития и другие документы, связанные с управлением государственным (и муниципальным) имуществом;
- документы, связанные с развитием государственного сектора экономики;
- основные направления государственной денежно-кредитной политики, разрабатываемые Центральным банком РФ.

При законодательном закреплении механизма среднесрочного планирования необходимо предусмотреть обязательное формирование финансового резерва под непредвиденные расходы будущих периодов.

Одним из ключевых элементов среднесрочного планирования является определение «базового» состава расходных обязательств на среднесрочную перспективу. Как было показано в данной главе, практика разделения расходов государственного бюджета на обязательные (mandatory) и дискреционные (discretionary) применяется с различными модификациями в нескольких странах и позволяет снизить степень дискреционности при определении величины расходов. Иными словами, величина бюджетных расходов в гораздо меньшей степени зависит от политической конъюнктуры. Это существенно сокращает возможности для лоббизма и популизма при принятии бюджета. В российских условиях помимо традиционно относимых к обязательным расходов по выполнению законов к ним могут быть отнесены и другие обязательства, требующие многолетнего финансирования, в частности, расходы на финансирование инвестиционных проектов, на выполнение международных договоров, на выполнение некоторых исследовательских работ, а также расходы, запланированные в рамках многолетних федеральных целевых программ. В силу невозможности финансирования всех многолетних обязательств, необходимо будет собрать в единую базу информацию о всех обязательствах данного типа и принимать решения о возможности сохранения каждого из них в отдельности. Учитывая, что отказ от финансирования расходного обязательства, включенного в перечень обязательных расходов, возможен только при условии отмены такого обязательства, деление расходов на обязательные и дискреционные будет содействовать решению проблемы нефинансируемых законов (в том числе – нефинансируемых мандатов) и повышению общественного доверия к законодательству.

Кроме того, целесообразно внедрение в российскую практику элементов долгосрочного (от 30 лет и более) бюджетного планирования, которое призвано

служить «средством раннего оповещения» о надвигающихся изменениях в бюджетных потребностях, связанных с изменениями демографической ситуации. Демографическая ситуация определяет размер целой группы социальных расходов – пенсии и другие социальные выплаты, расходы на образование, расходы на здравоохранение. Так как данные расходы распределены между бюджетами различных уровней и внебюджетными фондами, то долгосрочное планирование предполагает прогноз всей бюджетной системы в целом. Долгосрочное планирование в России необходимо в связи с ожидающимся резким ухудшением демографической обстановки, что может привести к необходимости роста бюджетных расходов на пенсии.

Заключение

Первым инструментом, позволяющим предотвращать возникновение кредиторской задолженности в будущем, является среднесрочное бюджетное планирование (СБП), так как именно в рамках СБП осуществляется предварительное комплексное прогнозирование и планирование соотношения планируемых доходов и расходов бюджета. За счет использования СБП можно также достичь существенного повышения эффективности управления государственными расходами.

Применение СБП получает все большее распространение во всем мире, в качестве одного из инструментов оптимизации управления государственными/муниципальными доходами, расходами, а также внешним и внутренним долгом.

Как показывает международный опыт развития СБП, предпочтительной формой СБП является информационно-рекомендательная форма, в рамках которой никакие документы, носящие среднесрочный характер, не порождают сами по себе бюджетных обязательств.

Все документы, ведущиеся в рамках СБП, составляются с целью мониторинга обязательств государства/местного самоуправления. Также одной из целей составления документов, входящих в систему СБП, является достижение сбалансированности бюджетов всех уровней в среднесрочной перспективе.

СБП не предполагает автоматического включения кредиторской задолженности в состав государственного/муниципального долга. Хотя подобный опыт имеется в ряде государств, его применение на российской почве в настоящее время нецелесообразно в виду изменчивости общей социально-экономической ситуации в стране. В этих условиях принятие на себя жестких долговых обязательств, предполагающих установление санкций за просрочку исполнения, начисление процентов на основную сумму долга и т.д., нецелесообразно. Международный опыт стран, пытавшихся придать документам СБП обязательный для исполнения характер, показал, что такой подход лишает финансовую политику, проводимую государством, должной гибкости.

В связи с этим документы, входящие в состав СБП, в частности, Перспективный финансовый план, а также Среднесрочные Прогноз и Программу социально-экономического развития рекомендуется утверждать на уровне Правительства Российской Федерации/аналогичных органов власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований и ежегодно публиковать. При таком порядке утверждения документы, с одной стороны, не будут иметь юридической силы, достаточной для возникновения на их основе бюджетных обязательств, но, с другой стороны, будут фиксировать основные плановые направления социально-экономического развития

государства и оказывать дисциплинирующее влияние на органы государственной власти, принимающие участие в бюджетном процессе.

Срок СБП целесообразно установить на уровне трех лет. При этом отдельные элементы СБП могут носить долгосрочный характер и служить средством «раннего оповещения». Это, в первую очередь, элементы, связанные с анализом динамики демографического развития государства/отдельной территории, а также элементы, связанные с управлением государственным долгом (так как предельные сроки заимствований на федеральном и региональном уровне носят долгосрочный характер).

При этом из анализа международной практики работы с документами, входящими в состав СБП, следует также, что в бюджетном законодательстве должен быть закреплён циклический порядок работы с документами, предполагающий применение «скользящего» варианта планирования. Все документы, входящие в состав СБП, составляются однажды, а впоследствии подлежат ежегодному уточнению и корректировке.

В международной практике СБП используется как инструмент для анализа расходных обязательств государства/местного самоуправления, а также для оценки их структуры и планируемой общей стоимости. В связи с этим целесообразно было бы использовать международную практику, связанную с разделением расходов на обязательные и дискреционные. В состав обязательных (постоянных) расходов в международной практике принято включать расходы, вытекающие из ранее принятых законов, государственных программ и договоров. Смысл выделения и мониторинга обязательных расходов состоит в том, что их неполное финансирование ведет к образованию бюджетной задолженности. В некоторых западных странах обязательные (постоянные) расходы подлежат включению в состав бюджетных ассигнований на очередной финансовый год без дополнительного обсуждения их структуры и объемов. В отличие от обязательных (постоянных) состав дискреционных расходов может варьироваться из года в год, не порождая бюджетной задолженности.

Вторым инструментом, рассмотренным в настоящей главе, является переход к методу начислений при планировании и исполнении бюджета и составлению балансового отчета. Использование этих инструментов позволило бы получить представление о полном объеме бюджетных обязательств, закреплённых федеральным законодательством и создать предпосылки к интеграции законодательного процесса с бюджетным процессом. В сочетании с СБП эти меры могут значительно увеличить прозрачность бюджетных финансов и, соответственно, повысить уровень финансовой дисциплины органов власти, принимающих участие в бюджетном процессе.

Глава 7. Международный опыт урегулирования бюджетной задолженности

В настоящей главе будет проведен сравнительный анализ применяемых в международной практике способов урегулирования бюджетной задолженности.

В первых двух подразделах описываются наиболее распространенные причины возникновения бюджетной задолженности в зарубежных странах и приводится классификация основных способов ее урегулирования.

В подразделах 7.4-7.6. дается подробный анализ такого способа урегулирования бюджетной задолженности как секьюритизация, в частности, рассматривается зарубежный и российский опыт ее проведения, дается оценка возможных последствий секьюритизации задолженности получателей средств федерального бюджета.

В заключении к главе на основе проведенного анализа международного опыта делаются выводы о наиболее приемлемых для России способах урегулирования бюджетной задолженности.

7.1. Возникновение бюджетной задолженности в зарубежных странах, основные причины

Задолженность по расходам бюджета²¹⁷ – проблема преимущественно стран с низкими и средними доходами. Межстрановой информации о бюджетной задолженности мало, и основным ее источником являются доклады Международного валютного фонда. Согласно данным МВФ²¹⁸, бюджетная задолженность возникала в

²¹⁷ Здесь и далее рассматривается задолженность по непроцентным бюджетным расходам. Проблема задолженности по обслуживанию и погашению государственного долга оставлена за рамками данной главы.

²¹⁸ Имеются в виду следующие доклады МВФ:

Azerbaijan Republic - Recent Economic Developments, IMF Staff Country Reports 98/83, September 23, 1998;
Armenia: Recent Economic Developments and Selected Issues, IMF Staff Country Report No. 99/128, November 9, 1999;

Cameroon Statistical Appendix, IMF Staff Country Reports No. 98/17, April 7, 1998;

Cameroon: Second Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility Arrangement and Requests for a Waiver of Performance Criterion and for Additional Fund HIPC Interim Assistance—Staff Report; News Brief on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Cameroon, Country Report No. 02/32, February 28, 2002;

Policy Framework Paper - Cameroon - Enhanced Structural Adjustment Facility Medium-Term Economic and Financial Policy Framework Paper, 1998/99-2000/01, July 28, 1998;

Cameroon Statistical Appendix, IMF Staff Country Reports No. 98/17, April 07, 1998;

Republic of Kazakhstan, Country Report No. 01/20, January 25, 2001;

Republic of Kazakhstan - Recent Economic Developments, IMF Staff Country Reports No. 98/84, September 23, 1998;

Republic of Moldova - Recent Economic Developments, IMF Staff Country Reports No. 98/58, August 5, 1998;

Republic of Moldova, IMF Staff Country Report No. 99/110, October 7, 1999;

Republic of Moldova: Recent Economic Developments, Country Report No. 01/22, January 25, 2001;

Venezuela - Recent Economic Developments, IMF Staff Country Reports No. 98/117, November 4, 1998;

Venezuela's Rating Cut to 'B'; Outlook Now Stable, Segura, Boris, Standard & Poor's CreditWire, December 21, 1999.

Эти доклады доступны на сайте МВФ www.imf.org.

республиках бывшего СССР, в некоторых других экономиках переходного периода, а также в странах Латинской Америки и Африки. Проблема бюджетной задолженности практически исключена в странах с высоким уровнем экономического развития. В Соединенных Штатах существует, по крайней мере, три механизма, препятствующих образованию бюджетной задолженности. Эти механизмы включают учет по методу начислений, право Казначейства привлекать дополнительное финансирование для выполнения расходных обязательств, и автоматическое начисление процентов на просроченную задолженность федеральных агентств по расходам в соответствии с Актом о надлежащем осуществлении платежей²¹⁹. Кроме того, сокращение бюджетных обязательств проходит в странах с высоким уровнем жизни менее болезненно, чем в бедных странах.

Причинами возникновения бюджетной задолженности являются несбалансированность доходов (с учетом доступных источников финансирования) и расходных обязательств, и слабость бюджетной системы, однако чаще всего эти проблемы сочетаются. В странах бывшего СССР и Латинской Америки бюджетная задолженность появлялась в результате резкого сокращения доходов бюджета и/или доступного финансирования по сравнению с запланированным уровнем. Сложность замещения недостающих доходов или финансирования другими источниками приводила к тому, что правительство не выполняло часть своих обязательств, по существу, произвольно облагая разовым налогом государственных служащих, пенсионеров, поставщиков товаров и услуг. Еще одной общей предпосылкой для появления бюджетной задолженности являлся запрет на монетарное финансирование дефицита бюджета. В противном случае 100% выполнение обязательств бюджета в номинальном исчислении было бы возможно за счет финансирования со стороны центрального банка, однако в результате такого решения увеличились бы темпы инфляции.

В ряде стран проблема стала хронической из-за отсутствия определенных законом механизмов урегулирования бюджетной задолженности. Многие факторы, которые способствовали возникновению бюджетной задолженности, были общими для разных стран.

Для государств бывшего СССР ключевую роль в появлении бюджетной задолженности, сыграли следующие обстоятельства:

- резкое сокращение бюджетных доходов в результате трансформационного спада ВВП и ухода части экономической активности в теневой сектор;
- сложность сокращения бюджетных обязательств в переходный период по политическим причинам, а также в силу коррупции и лоббизма;
- принятие дефицитных бюджетов на протяжении ряда лет, и, как следствие – зависимость кассового исполнения расходных обязательств от доступа к источникам финансирования;
- радикальное изменение системы исполнения бюджета и перераспределение расходных полномочий, а также недостаточность контроля за целевым

²¹⁹ Prompt Payment Act, Office of Management and Budget Final Rule 5 CFR 1315. Текст Акта о надлежащем осуществлении платежей и процентную ставку, по которой начисляются проценты на просроченную задолженность органов исполнительной власти (executive departments) и государственных агентств, можно найти на сайте Казначейства США <http://www.fms.treas.gov/prompt/>.

расходованием бюджетных средств и расходными полномочиями подразделений государственного сектора.

Слабое управление государственными финансами сыграло значительную роль при образовании бюджетной задолженности в постсоветских государствах. В странах бывшего СССР с относительно более слабой системой казначейства задолженность по расходам бюджета принимала более серьезные масштабы. В качестве примера можно сравнить Казахстан и Молдову. В Казахстане, где отказ от неденежных форм исполнения бюджета и переход к казначейской системе произошел быстрее²²⁰, задолженность бюджета в 1996 году достигла максимума 5,4% ВВП и впоследствии снизилась, а в Молдове размер бюджетной задолженности в 1996 году составил более 11% ВВП, в 1998 году - 12,2% ВВП.

В странах Латинской Америки задолженность перед поставщиками бюджета и госслужащими также не является исключением. Наиболее известные примеры – задолженность по индексации пенсий в Аргентине и задолженность по расходам бюджета в Венесуэле. Образованию задолженности по расходам в странах Латинской Америки, также как и в странах СНГ, способствовала устойчивая несбалансированность бюджета, и как следствие – зависимость выполнения расходных обязательств от доступа к источникам финансирования. Кроме того, большую роль сыграли:

- макроэкономическая нестабильность, высокая зависимость экономики и бюджета от цен сырьевых товаров и потоков капитала;
- политическая нестабильность, сложность корректировки обязательств бюджетной сферы по политическим причинам.

Следует отметить, что в странах Латинской Америки макроэкономическая и политическая нестабильность имела большее значение для возникновения бюджетной задолженности, чем в странах бывшего СССР.

В странах Африки информация о бюджетной задолженности практически отсутствует. Камерун – единственная из африканских стран, для которой доступна подробная информация. Парадокс заключается в том, что наличие информации о бюджетных проблемах само по себе предполагает достижение определенного качества управления государственными финансами. Если данный уровень не достигнут, проблемы задолженности игнорируются. На основе опыта Камеруна можно предполагать, что бюджетная задолженность существует и в других странах этого региона, и что она образуется в результате слабого управления государственными финансами. Бедность населения и слабость частного сектора африканских экономик, даже по сравнению с развивающимися странами в других регионах мира, являются препятствиями к сокращению обязательств государственного сектора.

Таблица 32

Бюджетная задолженность и уровень жизни

Страна	Период	Бюджетная задолженность, % ВВП	ВНД на душу населения в 1996, \$	Группа стран по классификации Всемирного банка
--------	--------	--------------------------------	----------------------------------	--

²²⁰ По оценке МВФ, в конце 1999 года система казначейства Казахстана была одной из лучших среди стран СНГ, а успехи Молдавии по внедрению казначейской системы исполнения бюджета характеризовались как средние. (Potter, Diamond, 2000).

Армения	1995-96	0,9%	620	с низкими доходами
Азербайджан	1995-96	2,6%	390	с низкими доходами
Аргентина	1991	не менее 5%	7740	со средне – высокими доходами
Венесуэла	1997	Необеспеченные обязательства 8,4%	3110	со средне – высокими доходами
Грузия	1995-96	0,4%-0,6%	430	с низкими доходами
Казахстан	1996-1997	5,4%	1300	со средне – низкими доходами
Камерун	1994-98	12,0%	610	с низкими доходами
Киргизия	1995-96	1,9%	780	с низкими доходами
Молдова	1993-97	11,0%	650	с низкими доходами
Россия	1993-99	1,9 – 3,5%	2360	со средне – низкими доходами
Таджикистан	1995-96	10,30%	250	с низкими доходами
Украина	1995-96	1,20%	870	с низкими доходами
Узбекистан	1995-96	3,60%	630	с низкими доходами

Источники: Ramos (1998), World Development Indicators, Worldbank, IMF Staff country reports.

7.2. Классификация способов урегулирования бюджетной задолженности

В разных странах использовались разные подходы к урегулированию бюджетной задолженности. Достижение сбалансированности бюджета на уровне потоков является необходимым условием для применения одного из способов урегулирования кредиторской задолженности. Если кассовые поступления бюджета и обязательства не будут сбалансированы, после использования того или иного способа решения проблемы задолженность возникает вновь.

Классификации способов урегулирования бюджетной задолженности по расходам была предложена А. Рамосом в статье «Задолженность правительства по расходам: секьюритизация и другие решения»²²¹. В указанной статье автор выделяет четыре основных подхода к проблеме бюджетной задолженности: отказ от финансирования задолженности, кассовое погашение задолженности, неденежное урегулирование задолженности, отложенное погашение задолженности.

7.2.1. Отказ от финансирования задолженности

Достаточно распространенной позицией властей является *игнорирование бюджетной задолженности* целиком или частично. Такая позиция представляется наиболее простой для правительства. Однако с точки зрения благосостояния кредиторов эта ситуация, в которой они не получают ничего в обмен на поставленные

²²¹ Alberto M. Ramos «Government expenditure arrears – securitization and other solutions», IMF Working Paper WP/98/70, May 1998

товары, услуги или труд, значительно хуже любого способа, предусматривающего погашение задолженности правительства. Кроме того, в большинстве стран бывшего СССР и Латинской Америки, где возникали проблемы с исполнением бюджетных обязательств, инфляция была высокой, и в отдельные годы превышала 100%. Игнорирование бюджетной задолженности при отсутствии индексации приводило к снижению стоимости неисполненных обязательств в реальном выражении. Таким образом, на практике игнорирование задолженности властями зачастую означало постепенное аннулирование задолженности.

Вместе с тем, открытое аннулирование задолженности практически нигде не применялось. Аннулирование задолженности было бы эквивалентно введению разового неравномерно распределенного налога на кредиторов бюджета. Такой способ не только несправедлив, но и крайне непопулярен и в силу этого политически неприемлем. Для России такой способ решения проблемы бюджетной задолженности недопустим с юридической точки зрения, поскольку Гражданский Кодекс РФ запрещает односторонний отказ от выполнения обязательств.

7.2.2. Кассовое погашение задолженности

Наилучшим решением с точки зрения кредиторов является немедленное кассовое погашение всей задолженности. Единовременное погашение всей задолженности имеет то очевидное преимущество, что не ущемляет права кредиторов, а следовательно, не требует проведения переговоров о реструктуризации задолженности. Это становится возможным, если объем накопленной кредиторской задолженности невелик, и либо резко возрастают доходы бюджета, либо появляется возможность увеличить финансирование за счет займов или доходов от приватизации. Однако на практике чаще всего бюджетная задолженность погашается по частям, на протяжении ряда лет. При этом может накапливаться новая задолженность, но уже в меньших масштабах.

Доходы от приватизации использовались для погашения части бюджетной задолженности в разных странах. В качестве примера можно привести Аргентину и Казахстан. Погашение части бюджетной задолженности в Аргентине за счет денежных выплат стало возможным благодаря программе массовой приватизации – одной из составляющих экономической программы (Convertibility Plan) в 1991-1994 гг. За этот период было приватизировано около 90% государственных предприятий, доходы от приватизации были использованы для погашения бюджетной задолженности и сокращения государственного долга²²². В 1996-98 гг. доходы от приватизации в Казахстане составляли 2,2-3,2% ВВП. Тем не менее, значительные поступления от приватизации не позволили правительству Казахстана полностью решить проблему бюджетной задолженности. В середине 2000 года задолженность расширенного правительства Казахстана была равна 2,1% ВВП, хотя и снизилась по сравнению с 5,4% ВВП в 1995 году²²³. В какой-то мере доходы от продажи государственной собственности частично использовались для погашения бюджетной задолженности во многих странах бывшего СССР, где во второй половине 90-х гг. проводилась массовая приватизация. Однако после приватизации большей части привлекательных государственных активов проблемы с задолженностью по расходам, как правило, остаются. Недостаток приватизационных доходов состоит в том, что это временный

²²² IMF Staff Country Report # 98/38.

²²³ Republic of Kazakhstan, Country Report No. 01/20, January 25, 2001.

источник, который зачастую искажает представление властей о соотношении доходов и обязательств.

Средства, привлеченные за счет внутренних или внешних заимствований, также достаточно часто использовались для погашения части бюджетной задолженности в странах СНГ. Хотя явно такая политика не декларировалась, обычно активные заимствования увеличивали доступные источники финансирования и способствовали снижению бюджетной задолженности. В качестве примеров можно привести размещение еврооблигаций Молдавией и Казахстаном в 1997, а также активные заимствования РФ на рынке внутреннего долга в середине 1996 года и размещение еврооблигаций РФ в конце 1996 и в 1997 году. Однако такой способ применялся или при небольшом объеме кредиторской задолженности, или лишь для частичного погашения задолженности. В некоторых государствах (Молдова, Камерун) бюджетная задолженность превышала 10% ВВП. Чистые заимствования такого масштаба на внутреннем рынке невозможны, а на внешнем рынке – проблематичны. Кроме того, погашение задолженности бюджета за счет заимствований ведет к росту официального долга Правительства и к увеличению процентных расходов. С точки зрения конечного результата для государства, погашение бюджетной задолженности за счет заимствований и секьюритизация бюджетной задолженности представляются довольно похожими, с той лишь разницей, что секьюритизация позволяет преодолеть ограничения на условия заимствований, которые существуют на рынке долговых обязательств.

7.2.3. Неденежные способы урегулирования задолженности

Урегулирование задолженности неденежными методами, в частности, путем проведения зачетных или бартерных операций, получило широкое применение в пост-социалистических экономиках. Такая популярность была обусловлена кажущейся дешевизной этих методов. При проведении неденежных операций задолженность бюджета погашалась за счет активов - задолженности налогоплательщиков перед бюджетом, или за счет товарных запасов. Дополнительные расходы бюджета при неденежных способах урегулирования бюджетной задолженности сводились к издержкам по проведению зачетной или бартерной операции.

Проведение зачета стало, пожалуй, наиболее распространенным способом урегулирования проблемы бюджетной задолженности в государствах бывшего СССР в первой половине 1990-х. Помимо Российской Федерации зачеты проводились в Молдавии и некоторых государствах СНГ, в Камеруне. Зачет, или списание задолженности по расходам бюджета в счет погашения задолженности налогоплательщиков перед бюджетом по налогам, пошлинам, штрафам и пеням, популярен в силу того, что не требует от правительства почти никаких затрат. Правда, с помощью зачета нельзя погашать задолженность по наиболее социально значимым видам расходов – по заработной плате бюджетникам, по пенсиям, стипендиям, и социальным пособиям. Как правило, зачеты приводили к разовому сокращению кредиторской задолженности бюджета, которая потом снова накапливалась.

Проведение зачетов задолженности бюджетов в счет налоговой задолженности предприятий долгое время оправдывалось тем, что зачет старых задолженностей не снижает стимулов к выполнению текущих налоговых обязательств. Исследования, проведенные в Российско-европейском центре экономической политики²²⁴, показали,

²²⁴ Ivanova N, Wyplosz C. “Arrears: the Tide that is Drowning Russia”, RESEP, WSP#1, 1999.

что ожидание проведения зачетов снижает текущие налоговые поступления. Значительное ограничение зачетных операций в 1999 г., отказ от них впоследствии, а также улучшение кассового исполнения бюджета способствовали сокращению неденежных форм расчетов на уровне предприятий и увеличению налоговых поступлений в бюджет.

Урегулирование бюджетной задолженности с помощью зачетов не устраняет стимулы к накоплению налоговой и бюджетной задолженности и отрицательно сказывается на собираемости налогов в денежной форме в бюджет. Другие недостатки зачетов заключаются в их непрозрачности, создающей почву для нарушений и злоупотреблений, и в ухудшении структуры расходов за счет преимущественного финансирования тех видов расходов, которые могут быть погашены в счет задолженности налогоплательщиков перед бюджетом. Как уже отмечалось, зачеты невозможно использовать для погашения бюджетной задолженности по заработной плате и по другим выплатам населению.

Бартер (погашение товарами или товарными чеками)

Наименее цивилизованный способ урегулирования бюджетной задолженности - погашение за счет бартера. Данный способ урегулирования был использован в Молдове в 1996–1997 гг. В Молдове, в отличие от других стран СНГ, бартер допускался в качестве средства уплаты налогов до 1998 года, и представлял собой одну из форм скрытого субсидирования неэффективных предприятий²²⁵. В 1997 году доля поступлений в неденежной форме (зачетов и бартера) составила 32% консолидированного бюджета Молдовы и 50% бюджета социального фонда. Неденежные платежи в социальный фонд состояли преимущественно из бартера. Запасы товаров, полученных по бартеру, использовались для выплат текущих пенсий пенсионерам и погашения задолженности по выплате пенсий.

В начале 1997 года Министерство труда и социальной защиты Молдовы открыло сеть магазинов, где пенсионеры могли отоваривать талоны. Талоны выдавались пенсионерам в местных отделениях сберегательного банка на сумму задолженности, накопленной к концу 1996 года. Талонами можно было оплачивать покупки в магазинах и счета за электроэнергию, телефон, коммунальные услуги, некоторые налоги. Каждый пенсионер был «прикреплен» к местному магазину и не мог реализовать свои талоны в других местах. Такая система вызвала множество нареканий со стороны пенсионеров, прежде всего к качеству товаров, ценам, скудному ассортименту, различию в ценах и ассортименте в зависимости от района.

Бартер и зачеты также широко использовались для оплаты услуг государственных энергетических компаний – доля таких расчетов в оплате услуг Молдовгаза составляла одну треть, а для Молдэнерго – две трети.

С точки зрения кредитора бюджета, погашение задолженности товарами или товарными чеками значительно хуже погашения деньгами, так как первый способ либо вынуждает кредиторов потреблять те товары, которые удалось получить, либо нести дополнительные издержки при их продаже или обмене. Данный способ неэффективен и с точки зрения бюджета, так как, во-первых, существенно ограничивает круг возможных операций, и, во-вторых, связан с дополнительными издержками. Как показывает опыт Молдовы, эти издержки были весьма существенными. Реализация товаров, поставленных в оплату услуг государственных энергетических компаний,

²²⁵ Republic of Moldova - Recent Economic Developments, IMF Staff Country Reports No. 98/58, August 5, 1998.

отвлекала серьезные управленческие ресурсы от задач текущего управления и развития данных компаний. Эти значительные дополнительные издержки отличают бартерную форму погашения задолженности от зачетов, поэтому бартер и зачеты следует рассматривать отдельно.

Еще одна проблема, возникающая при бартере – определение цен, по которым учитываются товары, поставляемые в счет погашения задолженности. Возможности манипулирования ценами товаров, или поставки товаров невысокого качества в счет погашения задолженности создают почву для коррупции среди чиновников.

7.2.4. Отложенное погашение задолженности

Если правительство намеревается погасить задолженность бюджета по расходам за счет денежных выплат, но не имеет возможности профинансировать погашение задолженности за счет текущих доходов или привлечения займов, может быть применен один из способов отложенного погашения задолженности. Это обеспечивает надлежащий компромисс между интересами кредитора и возможностями должника, и подходит для случаев значительной задолженности.

Возможное решение проблемы - объявление графика погашения бюджетной задолженности. Однако о выполнении таких графиков, как правило, известно значительно меньше, чем об их объявлении. Такой способ урегулирования кредиторской задолженности использовался, в частности, в Аргентине в 1990 г.

Определенной проблемой здесь является то, что гражданским правом установлен принцип недопустимости одностороннего отказа от исполнения обязательства или изменения его условий²²⁶, а следовательно, для применения этого способа урегулирования задолженности по гражданско-правовым обязательствам требуется согласие кредитора. Получение такого согласия от каждого кредитора в отдельности неизбежно имело бы своим следствием неравенство прав кредиторов, требования которых относятся к одной и той же очереди удовлетворения. Это противоречило бы общим началам гражданского права, которое предусматривает специальные процедуры (банкротства), призванные исключить дискриминацию одних кредиторов перед другими при недостаточности имущества должника для полного удовлетворения требований всех кредиторов. Кроме того, возможность установления различных условий погашения задолженности в процессе индивидуальных переговоров с кредиторами создает угрозу коррупции. Для смягчения этой угрозы представляется необходимым законодательно утвердить общие условия реструктуризации задолженности, предусматривающие одинаковые сроки и условия погашения задолженности для всех кредиторов одной очереди. Условия реструктуризации задолженности должны предусматривать график погашения кредиторских требований, рассчитанный исходя из общего объема задолженности, установленной предельной доли доходов бюджета, ежегодно направляемой на ее погашение, и предусмотренной статьей 255 Бюджетного кодекса очередности списания денежных средств со счета бюджета (лицевого счета получателя бюджетных средств) при их недостаточности для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету. Предельная доля доходов бюджета, ежегодно направляемая на погашение кредиторской задолженности, должна определяться исходя из необходимости ее скорейшего погашения без радикального сокращения непроцентных расходов. Условия реструктуризации также должны предусматривать уплату процентов на основную сумму задолженности за весь период

²²⁶ См. ст. 310, 450 Гражданского кодекса РФ.

вплоть до ее погашения в размере, обеспечивающем по крайней мере покрытие потерь от инфляции.

С кредиторами, готовыми принять общие условия реструктуризации, подписывается договор, обеспечивающий включение соответствующих сумм задолженности в общий объем кредиторских требований, подлежащих реструктуризации. Кредиторы, которых не устраивают общие условия реструктуризации, остаются вправе взыскать задолженность в судебном порядке. Устранение такой возможности означало бы принудительный характер реструктуризации, то есть ухудшение положения кредиторов. С другой стороны, при отсутствии ограничений на списание средств с бюджетных счетов по решениям судов сохранение возможности взыскать задолженность в судебном порядке сделало бы реструктуризацию бессмысленной. Однако, как подчеркивалось выше, в настоящее время такие ограничения существуют. Они выражаются, во-первых, в возможности отказа в принятии к рассмотрению иска к бюджету по мотиву неподведомственности судам бюджетных споров, во-вторых, в возможности отказа в иске со ссылкой на принцип бюджетного иммунитета, в-третьих, в отсутствии практики взыскания пени и иных санкций за период просрочки исполнения, в-четвертых, в сложностях с исполнением судебного решения. Действующая редакция ст.286 БК ограничивает размер средств, списываемых по решению суда с казначейских счетов, разницей между суммой средств, находящихся на счете органа казначейства, и суммой средств, которые отражены на лицевых счетах бюджетных учреждений. Учитывая, что все бюджетные средства (за исключением дополнительных доходных поступлений) расписаны между бюджетополучателями, свободных бюджетных средств для исполнения судебных решений в бюджете как правило нет. В этих условиях отказ от реструктуризации задолженности ради сохранения права на ее взыскание в судебном порядке вряд ли к выгоде кредитора.

Не считая правильным существующее положение, при котором действует почти неограниченный бюджетный иммунитет, мы полагаем невозможным и снятие всяких ограничений на списание средств с бюджетных счетов, так как при высоком объеме накопленной задолженности это может сделать невозможным исполнение государством своих публичных функций. Разумным компромиссом между принципом бюджетного иммунитета и принципом ответственности государства по своим обязательствам представляется установление годового лимита взыскания средств с бюджетных счетов по решениям судов, например, на уровне 10 процентов от общего объема доходов бюджета. При этом взыскание бюджетных средств в пользу кредиторов в пределах указанного лимита является основанием для применения секвестра. Непогашенные ввиду исчерпания указанного лимита требования кредиторов подлежат удовлетворению в следующем году. При введении предлагаемого порядка исполнения судебных решений о взыскании средств со счетов бюджета реструктуризация задолженности сохранит привлекательность для большинства кредиторов, так как трудно заранее предвидеть, попадет то или иное кредиторское требование в лимит годовых взысканий или его исполнение будет перенесено на более поздние периоды.

Секьюритизация

Еще один способ решения проблемы кредиторской задолженности федерального бюджета – реоформление ее в ценные бумаги. С точки зрения выстраивания потока платежей, секьюритизация в принципе не отличается от объявления графика

погашения. По мнению А.Рамоса²²⁷, это наиболее цивилизованный и прозрачный способ урегулирования задолженности. В результате секьюритизации кредиторская задолженность бюджета получает статус государственного долга, устанавливаются сроки ее погашения и процентные ставки за отсрочку выполнения обязательств. Кредиторы получают активы (ценные бумаги), которые могут быть реализованы на рынке. Секьюритизация кредиторской задолженности позволяет преодолеть ограничения по срокам обращения ценных бумаг и процентным ставкам, устанавливаемые рынком. Возможен выпуск долгосрочных ценных бумаг, с процентными ставками компенсирующими потери от инфляции, или более низкими.

Если возникает вторичный рынок данных ценных бумаг, обращающиеся на рынке ценные бумаги создают для Правительства более сильные стимулы к погашению, чем объявленный график задолженности. Кроме того, те кредиторы бюджета, которые испытывают более острую потребность в наличных денежных средствах, могут продать ценные бумаги (с дисконтом) и получить деньги. С этой точки зрения секьюритизация эквивалентна первоочередному погашению задолженности тем кредиторам, которые не могут ждать. На практике правительство не может ранжировать кредиторов в соответствии с их временными предпочтениями. Кроме того, секьюритизация не увеличивает текущих кассовых расходов правительства. В то же время, секьюритизация имеет и негативные стороны.

Во-первых, переоформление бюджетной задолженности в ценные бумаги приводит к увеличению явного объема государственного долга и выплат по его обслуживанию и погашению. Увеличение явного объема государственного долга и предложения ценных бумаг при появлении вторичного рынка секьюритизированной задолженности может приводить к росту процентных ставок на рынке внутреннего долга. Одним из следствий этого является сокращение возможностей для рефинансирования внутреннего долга, что в свою очередь может привести к возникновению проблем с его обслуживанием и погашением.

Возможность продажи ценных бумаг по цене ниже номинала (при отсутствии ограничений на сумму дисконта) создает угрозу действий администрации продавца в ущерб интересам представляемого ей юридического лица, которая значительно возрастает, если на стороне продавца выступают организации бюджетного сектора. Учитывая это обстоятельство, секьюритизация задолженности бюджета перед бюджетными учреждениями и государственными унитарными предприятиями (в отличие от задолженности перед частными кредиторами) представляется в принципе недопустимой.

Кроме того, необходимо учитывать, что при секьюритизации конкретное обязательство, связывающее должника и кредитора, заменяется абстрактным обязательством. Так, в соответствии со ст.147 Гражданского кодекса «отказ от исполнения обязательства, удостоверенного ценной бумагой, со ссылкой на отсутствие основания обязательства либо на его недействительность не допускается». Это означает, что при переоформлении кредиторской задолженности в ценные бумаги государство утрачивает возможность оспаривать факт наличия или размер соответствующей задолженности впоследствии, даже если будет установлено, что переоформленная в ценную бумагу кредиторская задолженность в действительности не существовала или существовала в меньшем объеме. Это предполагает очень строгие требования к процессу предварительной выверки кредиторской задолженности,

²²⁷ A. Ramos, «Government Expenditure Arrears: Securitization and Other Solutions», а также «Study Recommends Securitization as a Means of Clearing Stock of Government Arrears». Бюллетень IMF Survey, том 27, № 12 за 12 июня 1998 года

подлежащей оформлению в ценные бумаги, в целях недопущения секьюритизации несанкционированной задолженности бюджетных учреждений.

7.3. Компенсация потерь кредиторов бюджета

Бюджетная задолженность связана с еще одной проблемой – потерями кредиторов бюджета от инфляции за период, прошедший с момента возникновения задолженности до момента ее погашения. Чем длиннее этот период, и чем выше темп инфляции, тем больше потери кредиторов бюджета от обесценения обязательств бюджета перед ними. В данном случае речь идет, конечно же, не о потерях в номинальном выражении, а о снижении реальной стоимости тех средств, которые кредитор бюджета получает при погашении задолженности.

В качестве более полного показателя потерь кредиторов бюджета можно рассматривать упущенную выгоду за период существования задолженности. Если рассматривать задолженность по расходам бюджета как кредит, предоставленный правительству поставщиками бюджета, работниками бюджетных организаций или получателями пособий, то на эту задолженность должны начисляться проценты по той же ставке, по которой правительство занимает средства на рынке.

Ни один из способов урегулирования бюджетной задолженности не исключает возможности компенсации потерь кредиторов бюджета за период между возникновением задолженности и ее урегулированием. Для проведения такой компенсации должны присутствовать две составляющих – необходимые средства и политическая воля.

В законодательстве многих стран предусмотрено начисление процентов на просроченную задолженность, что ограничивает возможности властей сокращать объем обязательств в реальном выражении при урегулировании задолженности.

В частности, как уже отмечалось в начале этого раздела, в США на просроченные обязательства государственного сектора начисляются пени по ставке, которая устанавливается в зависимости от величины учетной ставки. Ставка, используемая для штрафа за несвоевременные расчеты, превышает и учетную ставку, и процентные ставки по рыночным займам казначейства США.

Российское законодательство не столь однозначно в данном вопросе. Бюджетный кодекс предусматривает наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления [очевидно, подразумеваются органы, исполняющие бюджет] за неперечисление (несвоевременное перечисление) бюджетных средств и несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам (статьи 293, 306). Однако механизм компенсации кредиторам бюджета за период существования просроченной задолженности в Бюджетном кодексе не оговаривается.

Гражданский кодекс требует от должника выплаты компенсации кредитору за тот период, в течение которого обязательство являлось просроченным. Статья 395 ГК «Ответственность за неисполнение денежного обязательства» устанавливает, что на сумму просроченной задолженности должны быть начислены и уплачены проценты по учетной ставке за весь период существования просроченной задолженности. Статья 395 Гражданского кодекса РФ дает кредиторам бюджета основание добиваться через суд не только полного погашения задолженности, но и получения компенсации.

Однако судебная практика показывает, что, даже если кредитор бюджета или бюджетополучатель выигрывает дело в суде, он может претендовать только на получение основной суммы долга, тогда как проценты за пользование чужими денежными средствами, ни пени, к выплате не присуждаются. Таким образом, интересы кредиторов бюджета и бюджетополучателей недостаточно защищены по сравнению с кредиторами в общегражданских правоотношениях. В то же время, в условиях отсутствия гарантий погашения основной суммы задолженности, законодательное закрепление автоматического начисления пеней на просроченные бюджетные обязательства представляется преждевременным. Что, впрочем, не исключает возможности принятия решения о начислении пеней на сумму задолженности при рассмотрении условий ее реструктуризации.

7.4. Зарубежный опыт проведения секьюритизации бюджетной задолженности

Переоформление бюджетной задолженности в ценные бумаги приводит к увеличению объема (явного) государственного долга и выплат по его обслуживанию и погашению. В некоторых случаях после или параллельно успешно проведенной секьюритизации бюджетной задолженности государства прибегают к реструктуризации других видов или всего государственного долга. В качестве примера можно рассмотреть опыт Аргентины и Камеруна²²⁸.

В Камеруне в 1996-97 гг. была секьюритизирована часть бюджетной задолженности перед резидентами (страховыми компаниями, поставщиками услуг, банковским сектором, а также по заработной плате госслужащим и перед другими кредиторами бюджета), накопленная к середине 1993 года. Задолженность составляла около 11% ВВП, из этой суммы в 1996-98 гг. была секьюритизирована задолженность на сумму не менее 7% ВВП. В то же время Камерун входит в число НРС - беднейших государств со значительным долговым бременем, на которые распространяется инициатива Парижского клуба кредиторов о снижении долгового бремени. С 1993 по 1998 год внешняя задолженность Камеруна реструктурировалась и списывалась в суммах, составлявших от 1,5 до 21% ВВП ежегодно. Таким образом, Камерун получил в эти годы облегчение бремени внешнего долга, которое превышало рост внутреннего долга в результате секьюритизации внутренней задолженности.

Таблица 33

Камерун: погашение задолженности перед резидентами, накопленной до середины 1993 года

Категория задолженности	Объем	1996/1997		1997/98			
				Июль-сентябрь		Октябрь-июнь (оценка)	
		(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
<i>(млрд. камерунских франков)</i>							
Страховые компании	5,3	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5

²²⁸ Cameroon Statistical Appendix, *IMF Staff Country Reports* No. 98/17, *Should Countries like Argentina be able to Declare Themselves Bankrupt?* A Commentary by Anne Krueger, IMF First Deputy Managing Director, January 18, 2002.

Задолженность по государственным работам	103,4	45,3	0,0	3,1	0,0	47,2	7,7
Банковский сектор	178,0	164,0	0,0	0,0	0,0	5,0	9,0
Прочая нестандартная задолженность	153,7	6,2	7,6	110,7	0,0	18,9	10,3
Прочая ¹⁾	55,5	0,0	30,9	0,0	5,2	0,0	19,5
Всего	495,9	220,3	38,5	113,8	5,2	71,1	46,9
(% ВВП)							
Страховые компании	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Задолженность по государственным работам	2,3%	0,9%	0,0%	0,1%	0,0%	0,9%	0,1%
Банковский сектор	3,9%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%
Прочая нестандартная задолженность	3,4%	0,1%	0,2%	2,1%	0,0%	0,4%	0,2%
Прочая	1,2%	0,0%	0,6%	0,0%	0,1%	0,0%	0,4%
Всего	10,8%	4,5%	0,8%	2,2%	0,1%	1,4%	0,9%
Справочно:							
ВВП, млрд. франков	4571	4932		5240			
(1) – секьюритизация, (2) – погашение в денежной форме и компенсация							
¹⁾ В основном, задолженность по заработной плате							

Источник: *Cameroon Statistical Appendix, IMF Staff Country Reports No. 98/17*

На протяжении 1980-х годов правительство и система социального обеспечения Аргентины накопили значительную просроченную задолженность по обязательствам перед поставщиками бюджета и пенсионерами. Задолженность перед последними возникла из-за того, что в условиях высокой инфляции и правительство не выполняло предусмотренные законом обязательства по индексации пенсий. В 1991 году после ряда успешных судебных исков со стороны кредиторов бюджета правительство Аргентины погасило небольшую часть задолженности по индексации пенсий за счет денежных выплат и выпустило облигации BOCON на остальную часть бюджетной задолженности (по оценкам, на сумму около 12 млрд. долларов/песо или 6,4% ВВП за 1991 год). BOCON - облигации на предъявителя - были выпущены на срок 10 лет для пенсионеров и на 16 лет для поставщиков бюджета. Облигации были выпущены под процентную ставку ниже рыночной и имели 6-летний льготный период. Облигации можно было использовать в качестве залога, в ходе приватизации и для уплаты налогов. Появился активный вторичный рынок облигаций BOCON. Впоследствии правительство Аргентины досрочно погасило часть облигаций BOCON за счет доходов от приватизации государственной нефтяной компании YPF. До выкупа доля облигаций BOCON в государственном долге Аргентины составляла около 8%.

С начала 2002 года Аргентина перестала обслуживать долг и оказалась в состоянии дефолта. Долг Аргентины в начале 2002 года включал облигации BOCON pro 1 и pro 2 на сумму порядка 4,5 млрд. песо. Таким образом, опыт реоформления бюджетной задолженности в государственный долг в Аргентине нельзя назвать успешным, так как по части реструктурированных обязательств был допущен вторичный дефолт. Кроме того, в результате отказа от жесткой привязки к доллару и девальвации песо облигации BOCON, эмитированные в песо, обесценились. Очевидно, значительный государственный долг (по соотношениям долг/ВВП, внешний долг/экспорт, процентные расходы /расходы бюджета) является фактором, который должен учитываться при решении вопроса о секьюритизации бюджетной задолженности. Однако нельзя утверждать, что реоформление бюджетной задолженности в ценные бумаги в Аргентине напрямую способствовало дефолту в этой стране.

При этом сама по себе попытка погасить задолженность перед бюджетополучателями, не вытекающую из гражданско-правовых обязательств государства (например, задолженность перед пенсионерами), путем секьюритизации должна быть признана ошибкой. В приведенном примере имелись обязательства, объем которых мог быть установлен только приблизительно, что само по себе создавало возможности для коррупции, а также имелся широкий круг кредиторов бюджета (пенсионеров), с которыми условия секьюритизации не могли быть согласованы по определению, и чьи права, по нашему мнению, были нарушены.

И появление задолженности по расходам бюджета, и наличие значительного долгового бремени являются отражением несоответствия расходных обязательств и доходов соответствующего бюджета. Перевод бюджетной задолженности из непризнанных и неисполняемых обязательств в форму государственных обязательств не меняет это соотношение. Как показывает опыт Аргентины и Камеруна, выполнение обязательств по погашению бюджетной задолженности в странах со значительным государственным долгом может сопровождаться реструктуризацией требований других кредиторов.

7.5. Российский опыт секьюритизации бюджетной задолженности

В нашей стране реоформление бюджетной задолженности в ценные бумаги применялось достаточно часто. По-видимому, это объясняется тем, что серьезность проблем задолженности бюджета, бюджетополучателей и предприятий, находящихся в государственной собственности, заставляла правительство использовать все возможные способы решения этой проблемы. В экономической истории России последнего десятилетия было как минимум четыре эпизода, которые можно рассматривать как операции по секьюритизации бюджетной задолженности. При этом российский опыт выявляет такие аспекты реоформления задолженности в ценные бумаги, о которых нельзя составить представление из общих соображений.

7.5.1. Эмиссия облигаций внутреннего валютного займа (ОВВЗ) в рамках реструктуризации обязательств Внешэкономбанка перед предприятиями по средствам на счетах в иностранной валюте

Эмиссия ОВВЗ интересна по двум причинам. Во-первых переоформлялась задолженность не бюджета или бюджетной организации, а государственного банка, во-вторых, обязательства были переоформлены в ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте.

В 1992 году средства предприятий и населения на валютных счетах во Внешэкономбанке были заморожены из-за отсутствия иностранной валюты для расчетов с держателями счетов.

Основанием для эмиссии облигаций внутреннего валютного займа стал Указ Президента РФ от 7 декабря 1992 г. N 1565 «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР». Обязательства по задолженности перед физическими лицами и предприятиями обанкротившегося Внешэкономбанка были приняты Российской Федерации как правопреемницей по обязательствам бывшего СССР.

Указ предусматривал кассовое погашение задолженности Внешэкономбанка перед физическими лицами по требованию, начиная с 1 июля 1993 года за счет валютной выручки бюджета РФ, а также за счет средств от продажи активов бывшего СССР за рубежом.

Обязательства Внешэкономбанка по валютным счетам предприятий, организаций и учреждений переоформлялись путем выпуска государственных облигаций в иностранной валюте. В качестве эмитента облигаций выступало Министерство финансов Российской Федерации. Облигации были номинированы в долларах США и выпускались на срок от 1 года до 15 лет с годовым купоном, составлявшим 3% годовых²²⁹. Еще одна особенность ОВВЗ – эти облигации были выпущены в документарной форме с лицевой стоимостью бумаг 1 000, 10 000 и 100 000 долларов США.

Общий объем эмиссии составил сумму 9,4 млрд. долларов.

Таблица 34

Эмиссия облигаций внутреннего валютного займа

Номер серии	Год погашения	Сумма по номинальной стоимости, тыс. долларов
I	1994	266 000
II	1996	1 548 000
III	1999	1 322 000
IV	2003	3 462 000
V	2008	2 837 000
Всего		9 435 000

Источник: Министерство финансов РФ

Вторичный рынок облигаций внутреннего валютного займа сформировался довольно быстро. В 1994 году и в 1996 году были успешно погашены первый и второй транши ОВВЗ на общую сумму 1,8 млрд. долларов. Третий транш ОВВЗ был

²²⁹ Постановление СМ РФ от 15 марта 1993 г. N 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа».

переоформлен в 1999 году в рублевые облигации и новые ОВВЗ 8 транша в рамках переоформления задолженности бывшего СССР. Реструктуризация ОВВЗ была следствием финансового кризиса 1998 года, сделавшего невозможным полное обслуживание государственного долга Российской Федерации.

В настоящее время непогашенная задолженность по облигациям внутреннего валютного займа, выпущенным с целью реструктуризации обязательств Внешэкономбанка, составляет порядка 6,1 млрд. долларов, включая облигации, выпущенные при реструктуризации третьего транша ОВВЗ. Из этой суммы ОВВЗ на 2,1 млрд. долларов находилось в собственности нерезидентов. Большинство российских держателей ОВВЗ в настоящее время - коммерческие банки. Таким образом, секьюритизация задолженности Внешэкономбанка по средствам на валютных счетах предприятий привела к тому, что первоначальные держатели ОВВЗ продали облигации на вторичном рынке, и получили денежные средства задолго до сроков погашения. Первые два транша ОВВЗ были успешно погашены, третий транш ОВВЗ был реструктурирован в рамках переоформления выплат по долгу бывшего СССР в 1999-2000 годах. Способность правительства обслуживать и погашать остающиеся в обращении транши ОВВЗ на сегодняшний день не вызывает сомнений.

В целом опыт переоформления задолженности Внешэкономбанка перед клиентами – юридическими лицами в валютные обязательства Российской Федерации можно считать успешным. Единственный недостаток ОВВЗ заключался в том, что эти бумаги были выпущены в документарной форме на предъявителя, и такая форма провоцировала хищения ОВВЗ. Однако следует отметить, что переоформление задолженности перед огромным числом клиентов Внешэкономбанка представляло собой технически сложную задачу, и решить ее путем выпуска облигаций в бездокументарной форме не представлялось возможным, так как необходимой для этого инфраструктуры не было.

7.5.2. Ценные бумаги для погашения просроченной задолженности перед поставщиками товаров и услуг для нужд федерального бюджета (КНО).

В 1994 году был создан новый финансовый инструмент для погашения задолженности федерального бюджета перед энергетиками и расшивки цепочек неплатежей - Казначейские налоговые освобождения (КНО). (См. главу 1 Бюджетная задолженность в России: описание и история возникновения). Фактически КНО позволяли провести зачет с помощью ценных бумаг с ограниченным кругом обращения. При этом КНО не отражались в составе государственного долга.

КНО выдавались предприятиям и организациям – поставщикам продукции и услуг государственным учреждениям и ведомствам, перед которыми возникла просроченная задолженность, на основании приказов Министерства финансов. В 1996 году КНО активно использовались для финансирования текущих расходов бюджета, что привело к резкому сокращению налоговых поступлений.

КНО эмитировались и погашались по номинальной стоимости, но на них начислялись проценты по ставке значительно ниже рыночной. КНО существовали в бездокументарной форме в виде записи на счетах депо. Вторичный рынок КНО формально был ограничен, так как для каждой серии КНО предусматривался круг возможных операций и их число. Сделки с КНО регистрировались депозитариями. Однако, несмотря на все ограничения и номинально нерыночную доходность этих инструментов, сделки с КНО в 1994-96 гг. велись весьма активно.

Эмиссия КНО имела крайне негативные последствия для федерального бюджета, и сопровождалась многочисленными нарушениями. В 1996 году КНО активно использовались не только для погашения задолженности, но и, как отмечено выше, для финансирования текущих расходов бюджета, что привело к резкому росту доли КНО в структуре налоговых поступлений. Покупка КНО на вторичном рынке с дисконтом и погашение налоговой задолженности перед федеральным бюджетом по номинальной стоимости КНО обеспечивала предприятиям существенную экономию средств и стимулировала накопление налоговой задолженности. В конце 1996 года эмиссия КНО была прекращена.

Хотя КНО формально и являлись ценными бумагами, возможность погашения налоговой задолженности за счет КНО делала этот инструмент зачетным. Поэтому КНО были присущи все недостатки урегулирования бюджетной задолженности с помощью зачетов - снижение налоговых поступлений в бюджет и искажение структуры расходов бюджета. Самая, пожалуй, опасная особенность КНО заключалась в том, что объем эмиссии этих инструментов не регулировался законами, так как КНО выпускались на основании Приказов Министерства финансов. Кроме того, механизм выдачи КНО предусматривал слабый контроль, и при получении КНО кредиторская задолженность завывшалась. (См. фрагмент из Отчета Счетной палаты РФ в главе «Бюджетная задолженность в России - описание и история возникновения»).

Учет КНО вне объема государственного внутреннего долга приводил к недооценке обязательств федерального бюджета. При обращении КНО на вторичном рынке также отмечались нарушения, такие, например, как фиктивная продажа КНО (без поступления оплаты) третьим сторонам²³⁰, несмотря на существование механизма регистрации прав собственности и сделок с КНО в депозитариях.

Опыт эмиссии КНО позволяет сформулировать следующие рекомендации.

- Задолженность бюджета по расходам должна переоформляться только в «классические» ценные бумаги, не имеющие дополнительных функций средства расчетов.
- Переоформлению задолженности должна предшествовать ее тщательная выверка. В идеале Федеральное Казначейство должно иметь собственную базу данных контрактов бюджетополучателей.
- Ценные бумаги, выпущенные при переоформлении бюджетной задолженности, должны учитываться в объеме государственного долга.
- При переоформлении задолженности в рыночные ценные бумаги желательно предусмотреть механизм вторичного обращения для данных ценных бумаг. Современные технологии биржевой торговли по методу поставка против платежа позволяют свести риск контрагента до минимума.

7.5.3. Переоформление просроченной задолженности субъектов федерации и муниципальных образований по бюджетным кредитам 1996 года в рыночные облигации.

В 1997 г. задолженность субфедеральных бюджетов перед федеральным бюджетом по товарному кредиту 1996 года на поставку горюче-смазочных материалов и комбикормов сельскохозяйственным товаропроизводителям была оформлена в

²³⁰ См., например, бюллетень «Арбитражная практика» №01 за 2001 год, рубрика Частное право.

ценные бумаги субъектов РФ и реализована на аукционах.²³¹ Следует выделить несколько основных моментов реоформления задолженности субъектов федерации перед федеральным бюджетом.

Во-первых, в данном случае федеральный бюджет выступил с инициативой проведения секьюритизации как кредитор (а не как дебитор во всех остальных случаях).

Во-вторых, реоформление задолженности субъектов федерации в ценные бумаги осуществлялось при согласии органов исполнительной власти субъектов Федерации. Решение о согласии субъекта Российской Федерации на оформление его задолженности федеральному бюджету по товарному кредиту в ценные бумаги принималось в виде законодательного акта об осуществлении органом исполнительной власти субъекта федерации эмиссии облигаций субъекта РФ на сумму задолженности федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года. Министерство финансов РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ производили сверку задолженности и подписывали совместный протокол, фиксирующий сумму задолженности по состоянию на 20 марта 1997 года без учета штрафных санкций.

В-третьих, порядок реоформления задолженности субъектов федерации в ценные бумаги предполагал, что задолженность реоформируется по номинальной стоимости, без учета штрафных санкций. Облигации выпускались тремя равными траншами со сроками до погашения 1 год, 2 года и 3 года. Купонная ставка по новым облигациям составляла 10% годовых и была ниже рыночной процентной ставки (17% летом 1997 года), но примерно соответствовала темпу инфляции (11% в 1997 году). Погашение задолженности субъекта РФ федеральному бюджету осуществлялось в недельный срок после регистрации эмиссии облигаций путем передачи облигаций в собственность Российской Федерации (в лице Министерства финансов РФ). При погашении задолженности в расчет принималась номинальная стоимость облигаций независимо от цены их последующей реализации Министерством финансов РФ.

В-четвертых, продажу облигаций субъектов федерации осуществляло Министерство финансов РФ, самостоятельно или через посредника, на аукционах или в режиме текущих продаж среди банков и профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Впоследствии эти ценные бумаги получили название «сельских облигаций», или «агробондов». Вторичный рынок таких облигаций сформировался довольно быстро. Министерство финансов успело до финансового кризиса 1998 года продать только часть «сельских» облигаций субъектов РФ, другая часть облигаций осталась в портфеле Министерства финансов. Держателями сельских облигаций стали крупные банки и финансовые компании, такие как ОНЭКСИМ, Еврофинанс, «Ренессанс» и другие.

Появление нового класса ценных бумаг стимулировало интерес инвесторов и к традиционным облигациям субъектов РФ. Формирование рынка сельских облигаций сопровождалось ростом заимствований субъектов РФ на внутреннем и внешнем рынках. На фоне повышенного спроса инвесторов на российские долги перспективы экономического развития регионов и ситуация с исполнением бюджетов субъектов РФ и их кредитоспособность должным образом не анализировались, хотя финансовая ситуация в регионах была довольно непростая. Последовавший весной и летом 1998 года массовый дефолт регионов по сельским облигациям, а затем и по прочим долгам

²³¹ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 мая 1997 года №635 «Об утверждении Порядка оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года».

застал большинство инвесторов врасплох. Дефолт субъектов федерации по «сельским» облигациям был во многом вызван объективными причинами. Летом 1998 года процентные ставки выросли запретительного уровня, и субъекты федерации практически не имели возможности рефинансировать долг.

Впоследствии субъекты Федерации или реструктурировали свои обязательства по «сельским» облигациям, или выкупали «сельские» облигации на рынке со значительным дисконтом, или принимали «сельские» облигации в счет погашения задолженности по налогам в областной бюджет. Лишь немногие субъекты РФ полностью выполнили обязательства по «сельским» облигациям. По мнению представителей банков, участвовавших в переговорах с администрациями субъектов РФ по поводу погашения/реструктуризации «сельских» облигаций, погашение облигаций в значительной мере зависело от позиции губернаторов²³². Кроме того, массовое невыполнение обязательств по «сельским» облигациям в 1998-99 годах могло объясняться тем, что многие главы региональных администраций считали эти обязательства «навязанными сверху». Ведь ссуды товаропроизводителям из федерального бюджета под гарантии субъектов федерации до 1997 года традиционного не погашались и фактически являлись скорее субсидиями.

Что касается той части «сельских» облигаций, которая не была размещена на рынке, во второй половине 2002 года у Министерства финансов РФ оставались такие облигации на сумму 2,5 млрд. рублей. Закон о федеральном бюджете на 2002 год предусматривал реструктуризацию этих облигаций при условии уплаты 20% основного долга. В конце 2002 года пять субъектов федерации зарегистрировали условия эмиссии новых облигаций, в которые переоформлялась задолженность по «сельским» облигациям перед Министерством финансов РФ. Фактически, субъектам федерации была предоставлена рассрочка погашения долга на срок до 3-х лет с той же ставкой 10%.

Этот эпизод можно рассматривать как подтверждение тезиса о том, что при оптимистичном настроении на рынке секьюритизация бюджетной задолженности не ухудшает условий заимствований. Правда, следует отметить, что после серии финансовых кризисов в 1997-98 годах и иностранные и российские инвесторы стали анализировать риски по ценным бумагам гораздо более тщательно.

Еще один момент, который обращает на себя внимание при анализе опыта переоформления задолженности субфедеральных бюджетов в ценные бумаги – необходимость анализа устойчивости долга при принятии решения о секьюритизации бюджетной задолженности.

7.5.4. Секьюритизация задолженности по оплате государственного оборонного заказа в 2000 году

В 2000 году была переоформлена в нерыночные ценные бумаги половина задолженности по оплате государственного оборонного заказа за предыдущие годы. Решению о секьюритизации задолженности предшествовала инвентаризация кредиторской задолженности федерального бюджета. Инвентаризация кредиторской задолженности осуществлялась на основе данных годовых отчетов и специальной формы ежеквартальной отчетности по кредиторской задолженности, введенной приказом Минфина России от 28 августа 1998 г. N 165 по согласованию с Госкомстатом России.

²³² Б.Эпштейн, «Томская область не стала платить по агрооблигациям», Финансовая Россия, 2.06.99.

После того, как объем задолженности был определен, был принят закон о внесении изменений в закон о федеральном бюджете на 2000 год № 145-ФЗ. Закон о бюджете на 2000 год был дополнен статьей 131.1 о погашении задолженности по оплате государственного оборонного заказа на сумму 32,5 млрд. рублей. Половина задолженности, составляющая 16 млрд. 250 млн. рублей должна была быть переоформлена по номинальной стоимости в нерыночный государственный внутренний долг РФ к 1 ноября 2000 года. Оставшаяся часть бюджетной задолженности по оплате оборонного заказа подлежала выверке до 1 июля 2001 года и погашению денежными средствами исполнителям оборонного заказа до 1 января 2003 года.

Кроме того, в конце 2000 года было принято Постановление Правительства № 1020, которое уточняло сроки завершения этапов урегулирования задолженности по оборонному заказу, ответственность сторон, а также некоторые технические детали урегулирования. Механизм погашения задолженности предусматривал заключение договоров об урегулировании задолженности по итогам выверки между Министерством финансов и исполнителями оборонного заказа. В частности, был установлен более ранний срок завершения выверки задолженности – 1 марта 2001 года. Начиная с марта 2001 года остатки средств федерального бюджета, предназначенных для погашения задолженности по оплате оборонного заказа, находившиеся на счетах ГУФК на 1 января 2001 года, должны были направляться на погашение задолженности по оплате оборонного заказа сверх ассигнований бюджета на 2001 год. Был определен срок погашения долговых обязательств – 1 января 2003 года. Выплаты по облигациям и перевод денежных средств осуществлялись непосредственно исполнителям оборонного заказа.

Облигации на сумму в 16,25 млрд. рублей были эмитированы Министерством финансов в конце 2000 года. В 2001 году продолжалась выверка задолженности, заключение договоров об урегулировании задолженности между Министерством финансов и другими ведомствами и исполнителями оборонного заказа.

Объем погашения просроченной кредиторской задолженности по статье национальная оборона за 2001 год составил 41,5 млрд. рублей – в эту сумму вошли и выплаты по погашению задолженности по оборонному заказу. В 2002 году была погашена оставшаяся часть задолженности по результатам выверки, на которую не успели заключить договоры в 2001 году, и облигации государственного нерыночного займа (ОГНЗ) на сумму 9,2 млрд. рублей. Отклонение от росписи составило 6,1 млрд. рублей.

Сумма задолженности по оборонному заказу, предъявленная Министерству финансов к погашению, оказалась существенно меньше 32,5 млрд. рублей – этим и объясняется расхождение в объеме эмитированных ОГНЗ и ОГНЗ, погашенных в 2002 году. Невостребованные ценные бумаги были списаны. Этот факт еще раз подчеркивает важность процедур выверки задолженности, которые должны предшествовать любому способу урегулирования задолженности.

Половина погашения задолженности была отложена на два года для того, чтобы уменьшить риск одновременных больших кассовых выплат. Это время было использовано для проверки объемов задолженности. Доскональная выверка позволила существенно сократить объем выплат из бюджета по кассовому погашению задолженности и погашению облигаций.

Другая особенность данной операции заключалась в том, что секьюритизация была проведена без индексации/начисления процентов. Такие условия секьюритизации, по-видимому, объясняются тем, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не

содержит положения о выплате процентов кредиторам бюджета в случаях несвоевременного перечисления бюджетных средств и несвоевременного осуществления платежей по неподтвержденным бюджетным обязательствам.

Кроме того, задолженность была переоформлена в нерыночные ценные бумаги. Таким образом, держатели облигаций не получили в данном случае преимуществ секьюритизации, за исключением того, что их требования к бюджету были удостоверены сертификатом выпуска облигаций. Поэтому хотя данная операция формально является секьюритизацией задолженности, по сути, она ближе к объявлению графика погашения задолженности. В то же время, даже при нерыночном характере ценных бумаг, сделки с ними возможны по так называемому договору цессии (то есть уступки кредитором третьему лицу права (требования) к должнику по обязательству в соответствии со ст.382 Гражданского кодекса РФ).

Почему в данном случае были выбраны нерыночные ценные бумаги? Причин может быть несколько. Во-первых, нерыночная форма облигаций позволила полностью исключить возможное влияние ценных бумаг, выпущенных при секьюритизации задолженности, на условия заимствования на рынке внутреннего долга. Однако последствия выхода на рынок новых ценных бумаг не могли быть долгосрочными, так как на фундаментальные факторы секьюритизация задолженности в таком объеме не могла оказать существенного влияния. Кроме того, если бы ценные бумаги, выпущенные при секьюритизации задолженности по оплате оборонного заказа, имели рыночную форму, они выходили бы на вторичный рынок постепенно на протяжении всего 2001 года по мере заключения договоров об урегулировании задолженности.

Во-вторых, идея урегулирования задолженности переоформлением в рыночные ценные бумаги была скомпрометирована казначейскими налоговыми освобождениями. Следует учесть, что основную часть получателей и КНО, и ОГНЗ составляли государственные унитарные предприятия – исполнители государственного оборонного заказа. Можно предположить, что погашение задолженности по оборонному заказу в 2000-2002 годах было оформлено именно таким образом, чтобы исключить потери государственных предприятий от недобросовестных сделок, обогащающих менеджеров предприятий. Однако полностью исключить такие потери не удалось в силу действия нормы о возможности уступки кредитором своих прав по договору цессии. Неслучайно еще в период обсуждения вопроса о механизме погашения задолженности по оборонному заказу отраслевое лобби демонстрировало заинтересованность именно в секьюритизации, а не в денежном способе погашения.

7.6. Оценка возможных последствий секьюритизации задолженности получателей средств федерального бюджета.

7.6.1. Отражение операции секьюритизации в бюджетной и долговой статистике

Российская бюджетная статистика построена на кассовом методе учета. Поэтому просроченная задолженность по расходам не учитывается ни как расходное обязательство бюджета²³³, ни как часть государственного долга. Таким образом, секьюритизация бюджетной задолженности будет отражать перевод скрытых обязательств в явную форму, что приведет к изменению номинальных бюджетных

²³³ В последние годы расходы на погашение кредиторской задолженности бюджетополучателей учитываются в законах о федеральном бюджете и включаются в смету расходов.

показателей. Секьюритизация бюджетной задолженности имеет две составляющих: погашение старой задолженности и эмиссию новых обязательств в форме ценных бумаг. При проведении секьюритизации задолженности происходит изменение следующих показателей:

- Источники финансирования дефицита увеличиваются на сумму стоимости ценных бумаг, выпущенных в обмен на погашаемую задолженность.
- Объем государственного долга увеличивается на номинальную стоимость новых эмитированных ценных бумаг.

Если секьюритизация проведена таким образом, чтобы не только погасить кредиторам номинальную сумму задолженности, но и хотя бы частично компенсировать потери за период между возникновением и погашением задолженности, то появляются дополнительные расходы. Будущие процентные расходы бюджета увеличатся на сумму купонных платежей (и/или дисконта если новые ценные бумаги обмениваются на задолженность по цене меньше номинальной). В рамках системы учета по методу начислений секьюритизация является нейтральной операцией, поскольку будущие потоки платежей учитываются по приведенной стоимости. Но в рамках кассового метода учета, применяемого в Российской Федерации, если секьюритизация задолженности предполагает выплату процентов в будущем, то она увеличивает объем бюджетных обязательств.

При проведении секьюритизации должны быть предусмотрены источники финансирования для выплаты процентов и погашения основной суммы задолженности по ценным бумагам в будущем.

Однако нельзя было бы признать целесообразным, законодательное закрепление необходимости ориентироваться при установлении ставки по ценным бумагам, выпускаемым в процессе секьюритизации бюджетной задолженности, на рыночные ставки облигаций. Такая норма, формально направленная на защиту интересов кредиторов, практически свела бы к нулю заинтересованность государства в секьюритизации бюджетной задолженности.

Отсутствие у государства (органов местного самоуправления) возможности самостоятельно устанавливать номинал и ставки по данному виду ценных бумаг может сделать секьюритизацию далеко не самым невыгодным для государства инструментом погашения бюджетной задолженности. Необходимо иметь в виду, что при прочих вариантах, включая непризнание части долгов, имеющих публично-правовую природу (которые, кстати, не могут быть секьюритизированы в силу своих особенностей), проценты на сумму бюджетной задолженности не начисляются и государство/местное самоуправление несет меньше убытков.

7.6.2. Влияние секьюритизации на макроэкономические переменные

Если погашение ценных бумаг, выпущенных в результате секьюритизации бюджетной задолженности, осуществляется не только за счет увеличения заимствований или налогообложения, но и за счет частичного сокращения государственных расходов, то секьюритизация увеличит реальное богатство кредиторов. Это приведет к стремлению меньше сберегать, росту совокупного спроса и процентных ставок. При ограниченных возможностях увеличения предложения в краткосрочной перспективе рост совокупного спроса вызовет инфляцию. Рост процентных ставок будет действовать как автоматическое ограничение на продажу ценных бумаг, выпущенных в ходе реоформления задолженности, и, следовательно,

на увеличение текущего потребления. В открытой экономике с плавающим режимом обменного курса рост процентных ставок частично компенсируется за счет изменения сальдо капитальных операций платежного баланса.

Таким образом, последствиями секьюритизации бюджетной задолженности могут стать рост совокупного спроса, увеличение темпов инфляции, и рост процентных ставок. Ниже мы приводим условный пример, позволяющий рассмотреть возможные последствия секьюритизации задолженности бюджета в Российской Федерации.

Для оценки последствий секьюритизации задолженности были использованы данные о задолженности бюджетополучателей федерального бюджета на конец 2000 года. По данным Министерства финансов, в конце 2000 года задолженность бюджетополучателей федерального бюджета составляла 82,1 млрд. рублей. Более поздних официальных данных об объеме задолженности бюджетополучателей нет. По оценкам, за 2001 год задолженность бюджетополучателей федерального бюджета сократилась и в конце года составляла около 68 млрд. рублей. (См. главу 5 «Количественная оценка объемов задолженности бюджета»). Предположим, что вся сумма задолженности была переоформлена на рыночных условиях в шестилетние²³⁴ ценные бумаги в 2002 году.

Эта операция привела бы к увеличению непроцентных расходов, источников финансирования дефицита и государственного внутреннего долга на 68 млрд. рублей или на 0,6% ВВП за 2002 год. Как уже отмечалось, рост долга и дефицита в этом случае можно считать фиктивным, поскольку невыполненные ранее обязательства переводятся в явную форму.

Кроме того, начиная с 2003 года процентные расходы федерального бюджета увеличились бы за счет расходов на обслуживание новых ценных бумаг на 9,5 млрд. рублей или на 0,08% ВВП в год. (Для случая переоформления задолженности под рыночную процентную ставку 14%). Увеличение процентных расходов бюджета на 0,08% ВВП в год не является непосильным бременем для федерального бюджета. Таким образом, обслуживание новых ценных бумаг даже по рыночной процентной ставке, позволяющей компенсировать кредиторам бюджета не только потери от инфляции, но и упущенную выгоду, не приводит к существенному ухудшению кредитоспособности федерального бюджета.

Реструктуризация по более низкой ставке, равной ожидаемой инфляции за период обращения облигаций, позволила бы сохранить реальную стоимость задолженности. Согласно среднесрочному макроэкономическому прогнозу, инфляция за 2003-2007 годы в среднем составит 8% в год. При переоформлении задолженности в облигации со ставкой купона 8% дополнительные процентные расходы составили бы 5,4 млрд. рублей в год, или 0,04% ВВП.

Выпущенные в обмен на задолженность ценные бумаги могут оказать прямое влияние на денежно-кредитные показатели по двум каналам:

- Центральный банк приобретает часть выпущенных ценных бумаг для поддержки их рынка; на эту сумму увеличиваются чистые внутренние активы и денежная база. Рост денежной базы ведет к увеличению денежной массы и оказывает некоторое стимулирующее воздействие на инфляцию. Если Банк России приобретает эти ценные бумаги не для поддержки их ценового уровня, а исходя из ориентиров денежно-кредитной политики, то выбор инструмента

²³⁴ Наиболее долгосрочные из размещенных в 2002 рыночных рублевых облигаций ОФЗ-АД 46001 имели срок до погашения около 6 лет.

не столь важен и говорить об инфляционных последствиях секьюритизации нельзя.

- Новые ценные бумаги принимаются коммерческими банками в качестве залога для кредитов, что также ведет к увеличению денежного предложения.

В противном случае, если Центральный банк не приобретает вновь выпущенных ценных бумаг (или приобретает их в рамках операций на открытом рынке с целью выполнения целевых ориентиров денежно-кредитной политики), и эти бумаги не принимаются как залог для кредитов коммерческих банков, то операция секьюритизации не оказывает прямого воздействия на денежно-кредитные показатели.

Для того чтобы количественно оценить возможное влияние секьюритизации бюджетной задолженности на инфляцию, мы предположили, что Центральный банк выкупит половину выпущенных ценных бумаг. Это эквивалентно росту денежной базы на 4% за 2002 год. В этом случае инфляция будет выше на 0,5 процентного пункта в годовом выражении.

Однако предположение о том, что ЦБ выкупает половину новых ценных бумаг для поддержки их вторичного рынка, является очень сильным. В 2000-2002 годах Банк России не приобретал государственных рублевых облигаций на открытом рынке.

Инфляционный эффект от увеличения совокупного спроса со стороны кредиторов бюджета, получивших ценные бумаги, при секьюритизации задолженности такого объема был бы незначительным. Таким образом, можно считать, что влияние операции секьюритизации на денежно-кредитные показатели при объеме задолженности 0,6% ВВП также не является существенным.

Кроме того, рост дефицита бюджета и номинального объема долга в результате секьюритизации могут оказать влияние на уровень процентных ставок на рынке государственных ценных бумаг вследствие снижения доверия к кредитоспособности Правительства. По нашим оценкам, изменение первичного баланса бюджета оказывает незначительное влияние на уровень процентных ставок, так как основным фактором, определявшим динамику процентных ставок на рынке внутреннего долга в 2000-2002 годах, являлась денежно-кредитная политика.

Снижение первичного профицита на 1 процент ВВП увеличивает процентные ставки на 0,2 п.п. Таким образом, снижение первичного профицита на 0,6% ВВП в результате секьюритизации могло бы привести к росту процентных ставок не более чем на 0,1 п.п.

Все приведенные выше оценки свидетельствуют о том, что секьюритизация существующей кредиторской задолженности бюджетополучателей федерального бюджета не привела бы к существенному ухудшению макроэкономических показателей в 2002 году.

Заключение

Среди подходов к урегулированию бюджетной задолженности, использованных в разных странах, можно выделить четыре основных: отказ от финансирования задолженности, неденежное урегулирование задолженности, кассовое погашение задолженности, в том числе - отложенное погашение.

Отказ от погашения задолженности не только несправедлив, но и неприемлем с юридической точки зрения.

При проведении неденежных операций задолженность бюджета погашалась за счет активов - задолженности налогоплательщиков перед бюджетом, или за счет товарных запасов. Популярность этого способа объяснялась его кажущейся дешевизной - дополнительные расходы бюджета при неденежных способах урегулирования бюджетной задолженности сводились к издержкам по проведению зачетной или бартерной операции. Урегулирование бюджетной задолженности с помощью бартера и зачетов создавало стимулы к накоплению налоговой задолженности и отрицательно сказывалось на собираемости налогов в денежной форме, что вело к ухудшению структуры расходов. Другие недостатки неденежных операций - непрозрачность, создающая почву для нарушений и злоупотреблений. При зачетных операциях злоупотребления связаны с принятием к зачету завышенных объемов задолженности, при бартере - с завышением цен принимаемых к зачету товаров.

Наилучшим решением с точки зрения улучшения благосостояния кредиторов является погашение задолженности в денежной форме. Немедленное погашение всей задолженности в денежной форме возможно, если ее объем невелик, и либо резко возрастают доходы бюджета, либо появляется возможность увеличить финансирование за счет заимствований или доходов от приватизации. Однако на практике чаще всего бюджетная задолженность погашается по частям, на протяжении ряда лет.

Если в настоящем денежное погашение задолженности невозможно, может быть применен один из способов отложенного погашения задолженности - объявление графика погашения или секьюритизация бюджетной задолженности. В результате секьюритизации кредиторская задолженность бюджета получает статус государственного долга, устанавливаются сроки ее погашения и процентные ставки за отсрочку выполнения обязательств. Кредиторы получают активы (ценные бумаги), которые могут быть реализованы на рынке.

Однако секьюритизация как метод сокращения кредиторской задолженности имеет ряд недостатков, в частности, она является относительно дорогим способом погашения задолженности и не может быть применена к задолженности, вытекающей из всех видов обязательств. В частности, очевидна нецелесообразность применения секьюритизации по отношению к задолженности, вытекающей из публично-правовых обязательств, в связи с тем, что: объем обязательств может быть оценен только примерно, в связи с чем создаются условия для коррупции; круг кредиторов заранее неизвестен и с ними не может быть заключено соглашение. Как показал неудачный опыт Аргентины, пытавшейся секьюритизировать задолженность перед пенсионерами, секьюритизация задолженности перед достаточно широким кругом бюджетополучателей также практически невозможна.

Кроме того, переоформление бюджетной задолженности в ценные бумаги приводит к увеличению явного объема государственного долга и выплат по его обслуживанию и погашению, что, в свою очередь, может приводить к росту процентных ставок на рынке внутреннего долга. Возможность продажи ценных бумаг по цене ниже номинала (при отсутствии ограничений на сумму дисконта) создает угрозу действий администрации продавца в ущерб интересам представляемого ей юридического лица, которая значительно возрастает, если на стороне продавца выступают организации бюджетного сектора. Учитывая это обстоятельство, секьюритизация задолженности бюджета перед бюджетными учреждениями и государственными унитарными предприятиями (в отличие от задолженности перед частными кредиторами) представляется в принципе недопустимой.

Кроме того, необходимо учитывать, что при секьюритизации конкретное обязательство, связывающее должника и кредитора, заменяется абстрактным обязательством. Так, в соответствии со ст.147 Гражданского кодекса «отказ от исполнения обязательства, удостоверенного ценной бумагой, со ссылкой на отсутствие основания обязательства либо на его недействительность не допускается». Это означает, что при переоформлении кредиторской задолженности в ценные бумаги государство утрачивает возможность оспаривать факт наличия или размер соответствующей задолженности впоследствии, даже если будет установлено, что переоформленная в ценную бумагу кредиторская задолженность в действительности не существовала или существовала в меньшем объеме. Это предполагает очень строгие требования к процессу предварительной выверки кредиторской задолженности, подлежащей оформлению в ценные бумаги, в целях недопущения секьюритизации несанкционированной задолженности бюджетных учреждений.

Из анализа преимуществ и недостатков различных способов урегулирования бюджетной задолженности следует вывод о недопустимости применения открытого аннулирования задолженности и неденежных форм ее урегулирования (бартера и зачетов). Необходимо также сократить масштабы применения скрытой формы аннулирования задолженности, то есть повысить гарантии судебной защиты кредиторов по искам к бюджету путем устранения правовой неопределенности в вопросе о подведомственности судам бюджетных споров, установления четких правил списания средств с бюджетных счетов, внедрения практики компенсации кредиторам бюджета прямых потерь вследствие просрочки исполнения денежных требований. Единственно приемлемой формой погашения задолженности следует считать денежное погашение. Единовременное кассовое погашение возможно только в отношении отдельных, наиболее приоритетных видов задолженности, например, - задолженности по зарплате работников бюджетной сферы. Более широко может применяться кассовое погашение задолженности с отсрочкой или рассрочкой платежа. Принципиально важным при этом является обеспечение равных сроков и условий погашения задолженности для всех кредиторов, требования которых относятся к одной очереди. Кредиторы, не согласные с условиями реструктуризации, должны сохранить право судебного взыскания задолженности (с соблюдением предельных годовых лимитов взыскания средств с бюджетных счетов по решениям судов). Разновидностью отсроченного кассового погашения задолженности является ее переоформление в ценные бумаги (секьюритизация). Особенности секьюритизации требуют соблюдения двух основных ограничений при ее проведении: во-первых, во избежание злоупотреблений в процессе обращения ценных бумаг недопустимо переоформление в ценные бумаги задолженности бюджета перед бюджетными учреждениями и государственными унитарными предприятиями. Во-вторых, невозможность оспаривания факта наличия и размера задолженности после ее оформления в ценные бумаги требует особо жестких процедур предварительной выверки задолженности.

Предложения и рекомендации

В результате проведенного в настоящей работе анализа можно сделать вывод, что в последние годы проблема бюджетной задолженности потеряла ту остроту, которую она имела в 1995-1998 годы, по крайней мере для федерального бюджета. Неожиданно высокие доходы позволили погасить большую часть признанной кредиторской

задолженности, и не допускать задолженности по финансированию бюджетных учреждений, т.е. задолженности бюджета. Кроме того, политика расходов была более умеренной и менее популистской, чем в докризисные годы.

Вместе с тем, проблема кредиторской задолженности бюджетных учреждений все еще остается актуальной и усугубляется проблемой роста судебных исков к бюджету в силу субсидиарной ответственности.

Становится также очевидным, что успехи в текущей бюджетной политике носят временный характер. Расчеты показывают, что при изменении благоприятной конъюнктуры доходы бюджета существенно снизятся, а следовательно, при продолжении текущей бюджетной политики, в частности, в области расходов, проблема бюджетной задолженности может вновь возникнуть достаточно остро.

Поэтому необходимо уже сейчас предпринимать шаги не только по решению проблемы бюджетной задолженности, но и по совершенствованию системы управления расходами и оптимизации бюджетной сферы.

На настоящий момент проблема бюджетной задолженности в России имеет два аспекта. Во-первых, необходимо решить, что делать с уже накопленной задолженностью. Во-вторых, необходимо предусмотреть меры для профилактики возникновения бюджетной задолженности в дальнейшем.

8.1. Урегулирование накопленной задолженности

Если Правительство хочет каким-либо образом урегулировать существующую задолженность, то, прежде всего, необходимо определить ее размер с той или иной степенью точности, а для этого, в свою очередь, необходимо четко определиться с тем, что признается бюджетной задолженностью. В главе 2, посвященной классификации кредиторской задолженности, отмечалось, что существует множество вариантов ответа на этот вопрос от предельно узкого до максимально широкого:

1) Бюджетная задолженность - это разница между объемом средств, зачисленных на лицевой счет получателя бюджетных средств, либо объемом средств, списанных с единого счета бюджета в пользу получателя бюджетных средств, и доведенным до данного получателя лимитом бюджетных обязательств (с учетом возможного сокращения первоначального лимита вследствие секвестра, блокировки и перемещения бюджетных ассигнований). Такая трактовка бюджетной задолженности основана на определении недофинансирования в ст.238 Бюджетного кодекса и предполагает компенсацию только недофинансирования, являющегося следствием правонарушений со стороны органа, исполняющего бюджет, что наблюдается достаточно редко.

2) Бюджетная задолженность - это разница между объемом средств, зачисленных на лицевой счет получателя бюджетных средств, либо объемом средств, списанных с единого счета бюджета в пользу получателя бюджетных средств, и объемом выделенных данному получателю бюджетных ассигнований в соответствии с законом о бюджете и бюджетной росписью. Такая трактовка бюджетной задолженности основана на определении бюджетного обязательства в ст.222 Бюджетного кодекса и предполагает необходимость компенсации бюджетных ассигнований, сокращенных в результате секвестра, перемещения бюджетных ассигнований и других легализованных Бюджетным кодексом действий органов исполнительной власти в процессе исполнения бюджета.

На наш взгляд, погашать бюджетную задолженность во втором значении этого понятия имеет смысл лишь при условии, что сокращению подвергались лимиты бюджетных обязательств, под которые бюджетополучатели уже приняли гражданско-правовые обязательства, особенно в случаях, когда такие обязательства исполнены контрагентами.

В случае принятия одного из вышеназванных определений бюджетной задолженности, необходимо решить, за какой период в прошлом мы собираемся ее погашать: только ли за последний отчетный финансовый год или также за ряд предшествующих лет. Необходимо также определиться с вопросом об объеме погашения (гасится ли только основной долг или также проценты за пользование чужими денежными средствами). Погашается ли указанная задолженность автоматически или с соблюдением каких-либо предварительных процедур. Тут возможен набор вариантов от простого заявления бюджетополучателя до судебного решения о взыскании средств в его пользу.

Оба перечисленных варианта основаны на узкой трактовке бюджетной задолженности – как задолженности по бюджетным обязательствам (т.е. ассигнованиям, включенным в бюджет текущего года). Однако возможна и более широкая трактовка задолженности с включением в нее задолженности по расходным обязательствам бюджетной системы, то есть установленным законодательством или договорами функциям и обязанностям органов государственной власти и органов местного самоуправления, требующим осуществления бюджетных расходов. С этой точки зрения, в состав бюджетной задолженности можно дополнительно включить:

3) Задолженность бюджетных учреждений по гражданско-правовым обязательствам²³⁵.

В данной работе приведены некоторые оценки, сделанные на основании тех данных, которые удалось получить. По этим оценкам, объем кредиторской задолженности бюджетных организаций консолидированного бюджета на конец 2001г. оценивается в 194 млрд. руб. или 2,1% ВВП, из них 118 млрд.руб. составляет задолженность, возникшая по причине недофинансирования из бюджета соответствующего уровня. Задолженность организаций, финансируемых из федерального бюджета, составляет 68 млрд.руб., причем согласно официальным данным вся эта задолженность относится к разряду несанкционированной, то есть возникшей не по причине недофинансирования из бюджета соответствующего уровня. Применительно к этой задолженности существуют три возможных варианта действий:

- Погашать санкционированную кредиторскую задолженность бюджетополучателя, вытекающую из бюджетной задолженности перед данным бюджетополучателем в первом значении этого понятия (то есть возникшую в результате правонарушений в процессе исполнения бюджета).

- Погашать санкционированную кредиторскую задолженность бюджетополучателя, вытекающую из бюджетной задолженности перед данным бюджетополучателем во втором значении этого понятия (то есть возникшую в результате правомерного сокращения лимита бюджетных обязательств в процессе исполнения бюджета).

Необходимость в погашении любого из этих видов задолженности отпадает при погашении бюджетной задолженности перед бюджетополучателями с условием

²³⁵ Как было показано в главе 2 настоящей работы, на практике почти все гражданско-правовые обязательства государства (за исключением входящих в состав государственного долга) рассматриваются как обязательства бюджетных учреждений.

целевого направления этих средств на погашение их кредиторской задолженности. С другой стороны, любой из этих вариантов может заменить погашение бюджетной задолженности перед бюджетополучателями, что даст экономию бюджетных средств. Это объясняется тем, что кредиторская задолженность бюджетополучателя при недофинансировании или сокращении лимитов бюджетных обязательств возникает лишь в случае, когда бюджетополучатель успел принять обязательство перед кредитором до сокращения или недофинансирования лимитов. В противном случае бюджетная задолженность перед бюджетополучателем не трансформируется в кредиторскую задолженность последнего (если, конечно, бюджетополучатель не принял обязательство с заведомым нарушением лимита бюджетных обязательств).

- Погашать несанкционированную кредиторскую задолженность бюджетополучателя, то есть задолженность, вытекающую из обязательств, принятых с заведомым превышением лимитов бюджетных обязательств. Добровольное погашение государством указанной задолженности представляется неприемлемым. В то же время, как подчеркивалось в настоящей работе, гражданское законодательство допускает принудительное взыскание соответствующей задолженности с бюджета в порядке реализации субсидиарной ответственности при отсутствии у бюджетополучателя достаточных денежных средств для ее погашения. Поэтому представляется желательным собрать статистику о масштабах несанкционированной задолженности бюджетных учреждений, создать резервы для возможного исполнения соответствующих судебных решений и внедрить практику предъявления регрессных исков к бюджетным учреждениям о взыскании убытков, причиненных бюджету в результате привлечения его к субсидиарной ответственности по несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений, за счет доходов последних от предпринимательской деятельности.

4) Задолженность государства²³⁶ по социальным и другим публично-правовым обязательствам (в том числе, трансфертам населению – например, детским пособиям, дотациям предприятиям транспорта, связи, ЖКХ на покрытие убытков, вызванных предоставлением льгот по оплате их услуг отдельным категориям потребителей).

Учитывая объемы этой задолженности, полное ее погашение следует признать нереальным. Соответственно необходимо отобрать круг социальных обязательств, задолженность по которым подлежит погашению. Необходимо также определиться со способом погашения такой задолженности – намерена ли Федерация погашать ее непосредственно реципиентам соответствующих трансфертов (организациям, понесшим убытки в результате предоставления льгот за счет собственных средств) или возложит эту обязанность на региональные или местные бюджеты, передав необходимые для этого средства в виде субвенций. Принципиальным при выборе данного варианта является вопрос о том, собирается ли Федерация принимать на себя ответственность за погашение той или иной части задолженности по необеспеченным федеральным мандатам – то есть установленным федеральным законодательством социальным обязательствам, которые должны были финансироваться регионами или муниципалитетами за счет их собственных доходов, но не финансировались ввиду отсутствия необходимых для этого средств.

После определения состава подлежащей урегулированию задолженности следует определиться со способами ее урегулирования.

²³⁶ Здесь и далее для краткости для обозначения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований мы пользуемся собирательным термином «государство».

Выделяют несколько способов урегулирования бюджетной задолженности – это аннулирование задолженности, проведение зачета задолженности бюджета в счет задолженности налогоплательщиков, погашение задолженности товарами (бартер), кассовое погашение задолженности (погашение задолженности в денежной форме). Разновидностями кассового погашения задолженности являются одновременное погашение всей суммы и погашение с применением отсрочки или рассрочки. Вариантом отсроченного кассового погашения является переоформление задолженности в ценные бумаги (секьюритизация).

Открытое аннулирование задолженности не применялось в мировой практике из-за политической непопулярности этого метода. В России существуют и юридические препятствия к его применению. Так, применительно к задолженности государства по гражданско-правовым обязательствам аннулирование задолженности противоречит закреплённому Конституцией принципу равного признания и равной защиты всех форм собственности (ч.2 ст.8), установленному Конституцией праву на возмещение причиненного государством вреда (ст. 53), а также установленному Гражданским кодексом принципу равной ответственности государства как участника гражданских правоотношений по своим обязательствам наряду с другими участниками гражданского оборота. Применительно к социальным обязательствам государства аннулирование задолженности вступает в противоречие с нормой ч.2 ст. 55 Конституции, запрещающей издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

В то же время, долговое игнорирование государством факта существования кредиторской задолженности при отсутствии эффективных механизмов ее принудительного взыскания по своим последствиям может быть равносильно аннулированию задолженности. Во всяком случае, всякий раз, когда суд отказывает в принятии к рассмотрению или удовлетворении иска к бюджету, ссылаясь на неподведомственность судам споров, вытекающих из бюджетных правоотношений, или принцип бюджетного иммунитета, имеет место частичное аннулирование бюджетной задолженности. К тем же последствиям приводит устоявшаяся судебная практика отказа во взыскании процентов по искам к бюджетным учреждениям, при которой к моменту фактического погашения сумма долга в сопоставимых ценах (при современном уровне инфляции и длительности судебных процедур) сокращается на десятки процентов. Таким образом, можно утверждать, что в российской практике применяются скрытые формы аннулирования бюджетной задолженности.

Проведение зачета было самым распространенным способом решения проблемы бюджетной задолженности в странах СНГ из-за низкой налоговой дисциплины в первой половине 1990-х и кажущейся простоты и дешевизны этого способа. Проведение зачетов создавало у налогоплательщиков стимулы к накоплению задолженности перед бюджетом. Слабая собираемость налогов, в свою очередь, способствовала росту объема задолженности бюджета. Другие недостатки зачетов заключаются в их непрозрачности, создающей почву для нарушений и злоупотреблений, и в ухудшении структуры расходов за счет преимущественного финансирования тех видов расходов, которые могут быть погашены в счет задолженности налогоплательщиков перед бюджетом.

Бартер (погашение товарами или товарными чеками)

Этот способ урегулирования использовался в Молдавии в 1996–1997 гг., когда товарные поставки принимались в качестве средства уплаты налогов. Бартер можно назвать самым неэффективным способом урегулирования задолженности бюджета, так как он связан с большими дополнительными издержками и для бюджета

(складирование, транспортировка, учет, распределение товаров и т.д.), и для кредиторов бюджета (издержки при обмене). Кроме того, при бартере возникает проблема определения цен товаров, которые используются для погашения товаров. Эта ценовая неопределенность открывает простор для коррупции. Наилучшим решением для кредиторов бюджета является кассовое погашение задолженности.

Единовременное погашение всей задолженности имеет то очевидное преимущество, что не ущемляет права кредиторов, а следовательно, не требует проведения переговоров о реструктуризации задолженности. Но очевидно, что этот вариант возможен только при одновременном наличии следующих условий: объем накопленной кредиторской задолженности невелик, и либо резко возрастают доходы бюджета, либо появляется возможность увеличить финансирование за счет заимствований или доходов от приватизации. На практике погасить всю бюджетную задолженность за один раз удается редко, так как дополнительных доходов или поступлений от заимствований или от приватизации может оказаться недостаточно для погашения всего объема накопленной задолженности. Недостаток приватизационных доходов состоит в том, что это временный источник, который зачастую искажает представление властей о соотношении доходов и обязательств. Погашение задолженности бюджета за счет заимствований ведет к росту официального долга Правительства и к увеличению процентных расходов, хотя такая операция означает явное признание правительством своих обязательств. Кроме того, дополнительные заимствования для погашения задолженности бюджета могут привести к росту процентных ставок, что ухудшит условия финансирования бюджета. Поэтому на практике данный способ может применяться только к отдельным наиболее приоритетным видам задолженности, например, - к задолженности по зарплате работников бюджетной сферы. Однако решение о безотлагательном погашении может приниматься только одновременно в отношении всех кредиторских требований, относящихся к тому или иному виду. Индивидуальные договоренности с отдельными кредиторами должны быть запрещены.

Более реалистическое решение - постепенное погашение бюджетной задолженности. Определенной проблемой здесь является то, что гражданским правом установлен принцип недопустимости одностороннего отказа от исполнения обязательства или изменения его условий²³⁷, а следовательно, для применения этого способа урегулирования задолженности по гражданско-правовым обязательствам требуется согласие кредитора. Получение такого согласия от каждого кредитора в отдельности неизбежно имело бы своим следствием неравенство прав кредиторов, требования которых относятся к одной и той же очереди удовлетворения. Это противоречило бы общим началам гражданского права, которое предусматривает специальные процедуры (банкротства), призванные исключить дискриминацию одних кредиторов перед другими при недостаточности имущества должника для полного удовлетворения требований всех кредиторов. Кроме того, возможность установления различных условий погашения задолженности в процессе индивидуальных переговоров с кредиторами создает угрозу коррупции. Для смягчения этой угрозы представляется необходимым законодательно утвердить общие условия реструктуризации задолженности, предусматривающие одинаковые сроки и условия погашения задолженности для всех кредиторов одной очереди. Условия реструктуризации задолженности должны предусматривать график погашения кредиторских требований, рассчитанный исходя из общего объема задолженности, установленной предельной доли доходов бюджета, ежегодно направляемой на ее погашение, и предусмотренной

²³⁷ См. ст. 310, 450 Гражданского кодекса РФ.

статьей 255 Бюджетного кодекса очередности списания денежных средств со счета бюджета (лицевого счета получателя бюджетных средств) при их недостаточности для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету. Предельная доля доходов бюджета, ежегодно направляемая на погашение кредиторской задолженности, должна определяться исходя из необходимости ее скорейшего погашения без радикального сокращения непроцентных расходов. Условия реструктуризации также должны предусматривать уплату процентов на основную сумму задолженности за весь период вплоть до ее погашения в размере, обеспечивающем по крайней мере покрытие потерь от инфляции.

С кредиторами, готовыми принять общие условия реструктуризации, подписывается договор, обеспечивающий включение соответствующих сумм задолженности в общий объем кредиторских требований, подлежащих реструктуризации. Кредиторы, которых не устраивают общие условия реструктуризации, остаются вправе взыскать задолженность в судебном порядке. Устранение такой возможности означало бы принудительный характер реструктуризации, то есть ухудшение положения кредиторов. С другой стороны, при отсутствии ограничений на списание средств с бюджетных счетов по решениям судов сохранение возможности взыскать задолженность в судебном порядке сделало бы реструктуризацию бессмысленной. Однако, как подчеркивалось выше, в настоящее время такие ограничения существуют. Они выражаются, во-первых, в возможности отказа в принятии к рассмотрению иска к бюджету по мотиву неподведомственности судам бюджетных споров, во-вторых, в возможности отказа в иске со ссылкой на принцип бюджетного иммунитета, в-третьих, в отсутствии практики взыскания пени и иных санкций за период просрочки исполнения, в-четвертых, в сложностях с исполнением судебного решения. Действующая редакция ст.286 БК ограничивает размер средств, списываемых по решению суда с казначейских счетов, разницей между суммой средств, находящихся на счете органа казначейства, и суммой средств, которые отражены на лицевых счетах бюджетных учреждений. Учитывая, что все бюджетные средства (за исключением дополнительных доходных поступлений) расписаны между бюджетополучателями, свободных бюджетных средств для исполнения судебных решений в бюджете как правило нет. В этих условиях отказ от реструктуризации задолженности ради сохранения права на ее взыскание в судебном порядке вряд ли к выгоде кредитора.

Не считая правильным существующее положение, при котором действует почти неограниченный бюджетный иммунитет, мы полагаем невозможным и снятие всяких ограничений на списание средств с бюджетных счетов, так как при высоком объеме накопленной задолженности это может сделать невозможным исполнение государством своих публичных функций. Разумным компромиссом между принципом бюджетного иммунитета и принципом ответственности государства по своим обязательствам представляется установление годового лимита взыскания средств с бюджетных счетов по решениям судов, например, на уровне 10 процентов от общего объема доходов бюджета. При этом взыскание бюджетных средств в пользу кредиторов в пределах указанного лимита является основанием для применения секвестра. непогашенные ввиду исчерпания указанного лимита требования кредиторов подлежат удовлетворению в следующем году. При введении предлагаемого порядка исполнения судебных решений о взыскании средств со счетов бюджета реструктуризация задолженности сохранит привлекательность для большинства кредиторов, так как трудно заранее предвидеть, попадет то или иное кредиторское требование в лимит годовых взысканий или его исполнение будет перенесено на более поздние периоды.

Одной из разновидностей отсроченного кассового погашения задолженности является ее переоформление в ценные бумаги (секьюритизация)

По сравнению с простым договором о реструктуризации задолженности секьюритизация имеет некоторые преимущества для кредиторов. Основным из них является повышение юридического статуса кредиторской задолженности, так как обязательства, оформленные ценными бумагами, автоматически входят в состав государственного долга. Во-вторых, кредиторы получают ценные бумаги, которые могут быть реализованы на рынке. Если возникает вторичный рынок данных ценных бумаг, то кредиторы бюджета, которые испытывают более острую потребность в наличных денежных средствах, могут продать ценные бумаги с дисконтом и получить деньги. С этой точки зрения секьюритизация эквивалентна первоочередному погашению задолженности тем кредиторам, которые не могут ждать срока погашения облигаций. При этом секьюритизация не увеличивает текущих кассовых расходов правительства.

Для государства секьюритизация кредиторской задолженности позволяет преодолеть ограничения по срокам обращения ценных бумаг и процентным ставкам, устанавливаемые рынком. Возможен выпуск долгосрочных ценных бумаг с процентными ставками ниже рыночных.

В то же время, отмеченные преимущества секьюритизации имеют обратную сторону.

Так, переоформление бюджетной задолженности в ценные бумаги приводит к увеличению явного объема государственного долга и выплат по его обслуживанию и погашению. Увеличение явного объема государственного долга и предложения ценных бумаг при появлении вторичного рынка секьюритизированной задолженности может приводить к росту процентных ставок на рынке внутреннего долга. Одним из следствий этого является сокращение возможностей для рефинансирования внутреннего долга, что в свою очередь может привести к возникновению проблем с его обслуживанием и погашением.

Возможность продажи ценных бумаг по цене ниже номинала (при отсутствии ограничений на сумму дисконта) создает угрозу действий администрации продавца в ущерб интересам представляемого ей юридического лица, которая значительно возрастает, если на стороне продавца выступают организации бюджетного сектора. Учитывая это обстоятельство, секьюритизация задолженности бюджета перед бюджетными учреждениями и государственными унитарными предприятиями (в отличие от задолженности перед частными кредиторами) представляется в принципе недопустимой.

Кроме того, необходимо учитывать, что при секьюритизации конкретное обязательство, связывающее должника и кредитора, заменяется абстрактным обязательством. Так, в соответствии со ст.147 Гражданского кодекса «отказ от исполнения обязательства, удостоверенного ценной бумагой, со ссылкой на отсутствие основания обязательства либо на его недействительность не допускается». Это означает, что при переоформлении кредиторской задолженности в ценные бумаги государство утрачивает возможность оспаривать факт наличия или размер соответствующей задолженности впоследствии, даже если будет установлено, что переоформленная в ценную бумагу кредиторская задолженность в действительности не существовала или существовала в меньшем объеме. Это предполагает очень строгие требования к процессу предварительной выверки кредиторской задолженности, подлежащей оформлению в ценные бумаги, в целях недопущения секьюритизации несанкционированной задолженности бюджетных учреждений.

Из анализа преимуществ и недостатков различных способов урегулирования бюджетной задолженности следует вывод о недопустимости применения открытого аннулирования задолженности и неденежных форм ее урегулирования (бартера и зачетов). Необходимо также сократить масштабы применения скрытой формы аннулирования задолженности, то есть повысить гарантии судебной защиты кредиторов по искам к бюджету путем устранения правовой неопределенности в вопросе о подведомственности судам бюджетных споров, установления четких правил списания средств с бюджетных счетов, внедрения практики компенсации кредиторам бюджета прямых потерь вследствие просрочки исполнения денежных требований. Единственно приемлемой формой погашения задолженности следует считать денежное погашение. Единовременное кассовое погашение возможно только в отношении отдельных, наиболее приоритетных видов задолженности, например, - задолженности по зарплате работников бюджетной сферы. Более широко может применяться кассовое погашение задолженности с отсрочкой или рассрочкой платежа. Принципиально важным при этом является обеспечение равных сроков и условий погашения задолженности для всех кредиторов, требования которых относятся к одной очереди. Кредиторы, не согласные с условиями реструктуризации, должны сохранить право судебного взыскания задолженности (с соблюдением предельных годовых лимитов взыскания средств с бюджетных счетов по решениям судов). Разновидностью отсроченного кассового погашения задолженности является ее переоформление в ценные бумаги (секьюритизация). Особенности секьюритизации требуют соблюдения двух основных ограничений при ее проведении: во-первых, во избежание злоупотреблений в процессе обращения ценных бумаг недопустимо переоформление в ценные бумаги задолженности бюджета перед бюджетными учреждениями и государственными унитарными предприятиями. Во-вторых, невозможность оспаривания факта наличия и размера задолженности после ее оформления в ценные бумаги требует особо жестких процедур предварительной выверки задолженности.

8.2 Профилактика бюджетной задолженности

Меры, призванные не допустить возникновения задолженности бюджета, зависят от типа задолженности.

Задолженность по бюджетным обязательствам (как в узком, так и в широком понимании этого термина) зависит от макроэкономических условий и степени их учета в бюджетной политике. Соответственно, решение этой проблемы следует искать в совершенствовании государственной экономической, в том числе бюджетной, политики. Это касается, в основном, мер, связанных с повышением реалистичности бюджетных прогнозов и обеспечения сбалансированности бюджетов. Кроме того, немаловажное значение имеет совершенствование процедур исполнения бюджета с целью предотвращения бюджетных правонарушений, в том числе - принятия бюджетополучателями обязательств, не обеспеченных финансированием, с одной стороны, и создания гарантий стабильности лимитов бюджетных обязательств в течение года, с другой.

Эти же меры способны содействовать сокращению санкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений. Однако решение проблемы несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений только путем совершенствования бюджетного законодательства невозможно. Здесь требуются

изменения в гражданском законодательстве, определяющем правовой статус и объем правоспособности бюджетных учреждений.

Решение проблемы задолженности по публично-правовым обязательствам требует сокращения их объема и приведения законодательства, предусматривающего расходы бюджетов, в соответствие с финансовыми возможностями бюджетной системы.

Ниже дается подробное обобщение сформулированных в настоящей работе предложений по профилактике каждого из перечисленных видов бюджетной задолженности.

Профилактика задолженности по бюджетным обязательствам

Первоочередной мерой в области профилактики задолженности по бюджетным обязательствам должно быть уточнение законодательного определения понятия бюджетного обязательства. В настоящее время, как указывалось выше, между различными нормами Бюджетного кодекса имеются противоречия по вопросу об основаниях возникновения бюджетных обязательств и соответственно бюджетной задолженности.

Если считать, как это следует из ст.222 Бюджетного кодекса, что бюджетное обязательство возникает на основании закона о бюджете и сводной бюджетной росписи, то все изменения в процессе исполнения бюджета, направленные на сокращение и перераспределение бюджетных ассигнований между бюджетополучателями, не оформленные в виде поправок к закону о бюджете и бюджетной росписи, порождают бюджетную задолженность.

В то же время, ряд других статей БК связывают объем бюджетных обязательств также с лимитами бюджетных обязательств, которые являются инструментом адаптации бюджетных расходов к обстоятельствам, возникающим в процессе исполнения бюджета. В частности, лимиты бюджетных обязательств подлежат сокращению в случае законного секвестра, блокировки и перемещения бюджетных ассигнований. При этом согласно ст.225 БК право принятия обязательств по осуществлению расходов бюджета и платежей возникает у бюджетополучателей только на основании и в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов.

Для устранения указанного противоречия представляется необходимым внести поправки в определение бюджетного обязательства в статье 222 БК, сформулировав его следующим образом: “бюджетное обязательство - признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете, сводной бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств. В случае противоречия сводной бюджетной росписи и (или) лимитов бюджетных обязательств закону о бюджете объем бюджетного обязательства определяется в соответствии с законом о бюджете за исключением случаев, когда указанное несоответствие обусловлено решениями и действиями исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) в процессе исполнения бюджета, осуществленными в соответствии с нормами настоящего Кодекса”.

При таком подходе задолженность по бюджетным обязательствам не будет считаться возникшей в случае сокращения бюджетных ассигнований, произведенного на основе норм БК РФ, в том числе, в результате секвестра либо в результате допустимого перемещения бюджетных ассигнований. Единственным основанием

возникновения бюджетной задолженности в таком случае будут являться бюджетные правонарушения – то есть несанкционированное сокращение объемов финансирования по сравнению с бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств (например, при санкционировании нецелевых расходов, при котором происходит недофинансирование целевых; при неправильном доведении лимитов бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств; при неперечислении бюджетных ассигнований в рамках уточненной бюджетной росписи; при немотивированном отказе в санкционировании расходов, соответствующих целевым критериям и т.д.)

Однако отсутствие задолженности по бюджетным обязательствам в случае законного сокращения бюджетного финансирования не означает отсутствия задолженности по другим видам обязательств государства. Учитывая, что даже произведенное на законном основании сокращение лимитов бюджетных обязательств в течение года ведет к росту кредиторской задолженности бюджетополучателей (субсидиарную ответственность за погашение которой несет государство), представляется сомнительной возможность легализации секвестра в некоторых случаях. Особенно проблематичной является ситуация, когда секвестру подвергаются лимиты бюджетных обязательств, под которые уже заключены гражданско-правовые договоры, в особенности те из них, по которым контрагентами уже произведено исполнение. В таких случаях секвестр приводит к возникновению прямых убытков у контрагентов бюджета, возмещения которых они вправе требовать в судебном порядке. В связи с этим представляется целесообразным восстановить в бюджетном законодательстве понятие «защищенных расходов» - то есть расходов, ассигнования по которым не подлежат сокращению в случае секвестра. К числу таких «защищенных статей», в частности, следует отнести расходы бюджетных учреждений по оплате жилищно-коммунальных услуг в пределах натуральных лимитов их потребления, заработную плату и некоторые другие статьи текущих расходов, недофинансирование которых исключает возможность деятельности бюджетного учреждения. Кроме того, к числу защищенных от секвестра следует относить расходы на оплату уже заключенных и исполненных со стороны контрагентов бюджетных учреждений договоров вне зависимости от их экономической классификации (естественно, при условии, что такие договоры были заключены в рамках изначальных лимитов бюджетных обязательств).

В тех же целях – то есть во избежание произвольного изменения бюджетных ассигнований в процессе исполнения бюджета, которое почти всегда ведет к росту задолженности бюджетополучателей - необходимо ограничить возможности финансовых органов по перемещению бюджетных ассигнований между распорядителями и получателями бюджетных средств по причинам, не связанным с прямыми правонарушениями, допущенными со стороны бюджетополучателей. Так, представляется целесообразным ограничить предоставленное Министру финансов право на перемещение бюджетных ассигнований, не связанное с выявлением нарушений со стороны бюджетополучателей, одним из следующих способов:

- либо снизить верхний предел возможного перемещения ассигнований (с 10% до, например, 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.

Важное значение для профилактики задолженности по бюджетным обязательствам имеет переход на метод начислений в практике бюджетного учета и исполнения бюджета. Метод начислений был подробно описан в главе 6 настоящей

работы. Основным преимуществом этого метода бюджетного учета является то, что он позволяет получить и поддерживать информацию об истинном объеме бюджетного сектора, в том числе - отслеживать исполнение бюджетных обязательств на каждом этапе расходования средств. Понятно, что введение отчетности на основе начислений само по себе не решит проблему избыточных обязательств и бюджетной задолженности. Но это поможет создать полную картину бюджетного сектора и, в том числе, величины бюджетной задолженности в явном виде, а, следовательно, создаст предпосылки для решения подобного рода проблем.

В этом же, правда, состоит и основная сложность применения этого учетного метода в России, где до сих пор четко не определены границы государственного сектора. Как неоднократно подчеркивалось выше, законодательство даже не содержит четкого определения «бюджетного обязательства» и государственных пассивов. Это же замечание относится и к государственным активам и доходам. До сих пор неизвестен объем государственных активов и само определение понятия также нуждается в переосмыслении. Отсюда вытекает необходимость проведения мероприятий по определению бюджетных активов и пассивов обязательств на качественном и количественном уровне. Однако учитывая, что подобные мероприятия все равно являются необходимыми, это можно рассматривать лишь как временную трудность с непосредственным внедрением метода начислений. Более того, необходимость перехода на метод начислений будет стимулом к ускорению работ в этом направлении.

Принимая во внимание отмеченные сложности, можно наметить следующие этапы внедрения метода начислений.

В первую очередь необходимо завершить инвентаризацию расходных обязательств бюджетной системы. Результатом должно являться подробное описание структуры государственного сектора и нормативной базы, относящейся к обязательствам бюджета. В настоящее время эта работа уже проводится²³⁸.

Параллельно должна вестись работа по определению границ государственного сектора на качественном, концептуальном уровне. Также на этом этапе нужно вводить формы отчетности по расходам и пассивам на основе метода начислений параллельно с ведением кассового учета. Результатом должно стать построение баланса государственных активов и пассивов, который позволит получить (в первом приближении) картину бюджетного сектора. Это явится стимулом для дальнейшей работы по структурному реформированию бюджетного сектора и, в частности, решению проблемы бюджетной задолженности.

Одной из основных причин возникновения задолженности по бюджетным обязательствам является недобор доходов и поступлений из источников финансирования бюджета в процессе исполнения бюджета. Мерами, позволяющими минимизировать влияние прогнозных ошибок на процесс исполнения бюджета, является консервативное бюджетное планирование и создание финансового резерва.

Консервативность в бюджетном планировании предполагает отказ от использования чрезмерно оптимистических прогнозов социально-экономического развития и направлена на то, чтобы избежать завышения бюджетных обязательств в законе о бюджете на очередной год. Консервативность прогнозирования и планирования предполагает, что прогнозирование и планирование строится на анализе фактических тенденций социально-экономического развития в предыдущие годы и

²³⁸ Имеется в виду, в частности работа Комиссии по разграничению расходных полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления при Президенте РФ.

исходит из предпосылки сохранения в будущем структуры и количественных характеристик бюджетных доходов и расходов за последние несколько лет.

Альтернативой принципа консервативности при макроэкономическом прогнозировании является создание буфера для компенсации прогнозных ошибок, то есть планирование бюджета на текущий год с профицитом. При этом суммарный объем лимитов финансирования по всем разделам расходов должен быть меньше общего предельного объема доходов на определенную величину, которая и представляет собой буфер для компенсации прогнозных ошибок. Это позволяет избежать секвестра при сокращении расходов по сравнению с плановыми показателями за счет сокращения профицита. При реализации оптимистического прогноза по доходам профицит в конце года автоматически направляется на дополнительное погашение долговых обязательств, в том числе – кредиторской задолженности прошлых лет.

Создание финансового резерва практикуется в ряде стран, являющихся экспортерами природных ресурсов, экономика которых сильно зависит от колебаний цен на мировом рынке. Целью создания финансового резерва является накопление дополнительных доходов бюджета, возникающих в периоды благоприятной экономической конъюнктуры, и их использование для поддержания относительно стабильного уровня расходов соответствующего бюджета в периоды неблагоприятной экономической конъюнктуры. Финансовый резерв создается путем отчуждения из бюджета и резервирования в специальном фонде части доходов текущего финансового года в случае, если они превышают средний за расчетный период уровень доходов соответствующего бюджета. Наличие финансового резерва позволяет избежать резкого снижения расходов (а следовательно – и возникновения бюджетной задолженности) при неблагоприятных внешнеэкономических условиях.

Профилактика задолженности бюджетных учреждений по гражданским обязательствам

Как было показано выше, главными источниками возникновения кредиторской задолженности бюджетных учреждений являются недофинансирование из бюджета и превышение финансовых полномочий бюджетными учреждениями при заключении контрактов на поставку товаров, работ и услуг.

Недофинансирование из бюджета (то есть невыделение бюджетных ассигнований для оплаты не подлежащих сокращению расходов бюджетных учреждений или снижение лимитов бюджетных обязательств в течение года) равносильно возникновению кредиторской задолженности бюджетных учреждений в тех случаях, когда сокращаются ассигнования, под которые уже заключены гражданские договоры. Соответственно и бороться с этой задолженностью можно мерами, предусмотренными для задолженности по бюджетным обязательствам. Превышение финансовых полномочий получателями бюджетных средств возникает по ряду причин:

1. Несвоевременное доведение лимитов до бюджетополучателей со стороны главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств;
2. Преднамеренное завышение ЛБО главными распорядителями или распорядителями бюджетных средств при доведении их до бюджетополучателей;
3. Нецелевое использование средств бюджетными учреждениями;
4. Принятие бюджетными учреждениями обязательств с заведомым превышением лимитов бюджетных обязательств (под внебюджетные средства) и последующая их неоплата.

По существующей практике лимиты бюджетных обязательств на очередной финансовый год доводятся до бюджетополучателей в феврале-марте текущего года. Это обусловлено как поздним временем принятия закона о бюджете и соответствующих нормативных актов (постановление об исполнении бюджета, сводная бюджетная роспись и т.д.), так и нерасторопностью главных распорядителей, которые исполняют эту обязанность на практике несмотря на то, что Бюджетным кодексом доведение лимитов бюджетных обязательств до всех бюджетополучателей отнесено к компетенции Федерального казначейства. Таким образом, в течение первых месяцев финансового года бюджетополучатели при принятии денежных обязательств ориентируются на объем бюджетных ассигнований, а не на объем лимитов бюджетных обязательств, который впоследствии может оказаться меньше объема бюджетных ассигнований. Результатом этого является возникновение задолженности бюджетополучателей. Для устранения этой проблемы следует во-первых, сместить даты принятия закона о бюджете на очередной год на более ранние сроки, и, во-вторых, усилить технические возможности органов Федерального казначейства, чтобы они были в состоянии самостоятельно доводить лимиты до конечных бюджетополучателей. Эта мера позволит решить и вторую причину образования задолженности по бюджетным обязательствам, указанную в перечне – завышение лимитов бюджетных обязательств главными распорядителями или распорядителями бюджетных средств – поскольку у органов казначейства отсутствуют стимулы для завышения лимитов по сравнению с утвержденными.

Нецелевое использование бюджетных средств, как один из факторов, способствующих образованию задолженности бюджетных учреждений, часто обусловлено не столько злоупотреблениями их администрации, сколько несовершенством процесса планирования смет бюджетных учреждений, сочетающимся с их предельной жесткостью, при которой администрация учреждения лишена всяких прав по перемещению расходов внутри сметы. Зачастую бюджетные учреждения, имея деньги на лицевом счете, не могут погасить задолженности только потому, что та или иная необходимая статья расходов не предусмотрена сметой. Эту проблему можно смягчить одним из следующих способов:

- либо наделить сами бюджетные учреждения правом внесения изменений в распределение расходов по статьям экономической классификации и видам расходов в пределах, например, 10-20% от утвержденных сумм. Это существенно улучшит ситуацию по рациональному использованию бюджетных средств, снизит искусственно завышенную статистику по нецелевому использованию и возможности для возникновения кредиторской задолженности.

- либо сохранить жесткую регламентацию расходов бюджетных учреждений с передачей права утверждения и корректировки смет от главных распорядителей бюджетных средств органам казначейства, что упростит и ускорит процедуру внесения необходимых изменений в сметы. Однако реализация этого варианта возможна только при наличии отраслевых нормативов бюджетных затрат на единицу государственных (муниципальных) услуг того или иного вида.

Четвертая причина возникновения кредиторской задолженности бюджетных учреждений – принятие ими обязательств с заведомым превышением лимитов бюджетных обязательств – неустранима при сохранении существующего правового статуса бюджетных учреждений. Действующее гражданское законодательство по общему правилу предоставляет бюджетным учреждениям право вести предпринимательскую деятельность и самостоятельно распоряжаться полученными от

нее доходами, а значит – свободу заключения гражданских договоров. Следовательно, при отсутствии лимитов бюджетных обязательств под тот или иной договор учреждение всегда может сослаться на то, что финансирование этого договора планировалось осуществлять за счет внебюджетных источников. Неисполнение же обязательства по оплате поставленных товаров или услуг, независимо от того, за счет каких средств бюджетное учреждение собиралось оплачивать этот контракт, влечет возникновение кредиторской задолженности бюджетного учреждения. При этом в случае отсутствия необходимых для погашения указанного долга средств у самого бюджетного учреждения в силу ст.120 Гражданского кодекса к субсидиарной ответственности привлекается государство - то есть вышестоящий по отношению к данному бюджетополучателю распорядитель бюджетных средств. Результатом является возникновение несанкционированной кредиторской задолженности.

С 1999 года введен казначейский учет обязательств бюджетных учреждений по оплате коммунальных услуг. Это однако не решило проблемы не столько ввиду узости подлежащих учету обязательств, сколько потому, что гражданское законодательство не предусматривает такого основания признания сделки недействительной как отсутствие ее учета в органах федерального казначейства. В этой связи рядом авторов предлагается ввести в Гражданский кодекс или учредительные документы бюджетных учреждений правило об обязательной регистрации заключаемых ими гражданско-правовых договоров в органах федерального казначейства как условия юридической действительности таких сделок. Однако, на наш взгляд, данное предложение также не является решением проблемы, так как при сохранении за учреждениями права осуществления предпринимательской деятельности у федерального казначейства отсутствуют правовые основания для отказа в регистрации сделки, исполнение которой предполагается осуществлять за счет внебюджетных источников.

Вторым вариантом решения является разграничение бюджетных и внебюджетных источников финансирования и обязательств бюджетных учреждений. Требования кредиторов, связанные с предпринимательской деятельностью, должны в таком случае покрываться только за счет внебюджетных доходов бюджетных учреждений при отсутствии субсидиарной ответственности государства. Однако недостатком этого варианта является то, что многие обязательства бюджетных учреждений трудно четко разграничить. Например, когда одни и те же площади используются учреждением и для оказания бесплатных, и для оказания платных услуг, трудно определить, в каком объеме содержание этих площадей должно оплачивать государство, а в каком – само бюджетное учреждение. Следовательно, возникает риск как оплаты государством издержек, связанных с коммерческой деятельностью учреждений, так и переложения на последние обязанности за счет внебюджетных доходов финансировать издержки по ведению основной деятельности.

Наиболее последовательным способом решения проблемы предотвращения несанкционированной кредиторской задолженности бюджетных учреждений представляется разделение существующих бюджетных учреждений на две категории:

а) К первой категории следует отнести, во-первых, органы государственной власти и, во-вторых, бюджетные учреждения, деятельность которых носит сугубо некоммерческий характер, что обуславливает их неспособность функционировать в условиях сильной зависимости их деятельности от потребителей и действий конкурентов, то есть в рыночной среде.

Учреждения, относящиеся к этой категории, должны, как и в настоящее время, финансироваться на основе сметы доходов и расходов. При этом следует резко сузить их правоспособность, запретив принимать гражданские обязательства, не

предусмотренные утвержденной для них сметой и лимитами бюджетных обязательств. Практическое значение предлагаемых законодательных изменений состоит в том, что гражданское законодательство позволяет признать недействительной сделку юридического лица, выходящую за пределы его правоспособности. Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные сметой, автоматически повлечет утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг. Фактически это означает, что смета бюджетного учреждения, утверждаемая вышестоящим распорядителем бюджетных средств, должна включать все его доходы и расходы, в том числе – от оказания платных услуг. Причем в случае превышения доходов от платных услуг над расходами бюджетного учреждения разница может изыматься в бюджет.

б) Значительная часть ныне действующих в сфере образования, здравоохранения и культуры учреждений может быть реорганизована с заменой сметного финансирования финансированием на основе договора об оказании социальных услуг для населения на бесплатной или частично оплачиваемой потребителями этих услуг основе. Такие договоры должны размещаться на конкурсной основе. Для организаций, создающихся в процессе реорганизации бюджетных учреждений, следует снять всякие ограничения на предпринимательскую деятельность и самостоятельное распоряжение доходами от такой деятельности, одновременно отказавшись от субсидиарной ответственности государства по их обязательствам. Соответственно, в случае возникновения кредиторской задолженности у таких организаций, эта задолженность не будет считаться бюджетной.

Представляется, что эта мера в случае ее реализации, может стать одной из самых действенных в борьбе с неэффективным расходованием бюджетных средств и, в частности, с кредиторской задолженностью. В то же время, такая реформа не может быть осуществлена одномоментно, так как для ее реализации потребуется внесение изменений в Гражданский и Бюджетный кодексы, подготовка нормативно-методической базы проведения реорганизации существующей бюджетной сети.

Профилактика задолженности по публично-правовым обязательствам

Следующая группа мероприятий, направленных на предотвращение роста задолженности бюджета, касается упорядочения и сокращения публично-правовых обязательств и приведение их в соответствие с возможностями бюджетной системы по мобилизации доходов. Как известно, в этой области еще нет даже полной картины и полный перечень и объем бюджетных обязательств публично-правового характера до сих пор неизвестен точно. Сделанные в настоящей работе экспертные оценки величины этих обязательств, в частности, «нефинансируемых мандатов» (913 млрд. руб. или 10,1% ВВП), приводят к выводу, что их финансирование в полной мере невозможно. Оставлять же ситуацию в том виде, в котором она существует сейчас, также недопустимо. Меры, направленные на решение проблемы избыточных обязательств, можно разделить на две крупные категории. Первые заключаются в ревизии существующего федерального законодательства, устанавливающего расходные обязательства различных уровней бюджетной системы, вторые направлены на предотвращение появления необеспеченных расходных обязательств в будущем.

По результатам ревизии федерального законодательства, устанавливающего расходные обязательства для различных уровней бюджетной системы, в том числе – федеральные мандаты, могут быть приняты следующие варианты решений:

1) Об аннулировании расходного обязательства. Такое решение может быть принято применительно:

- к расходным обязательствам, установленным законодательными актами советского периода, утратившими актуальность в современных условиях (например, льготам, стимулирующим приток рабочей силы в сельскую местность, на Север и пр.);

- к социальным льготам, не отвечающим принципу адресности (например, льготам по оплате жилищно-коммунальных услуг для членов семей, проживающих совместно с ветеранами);

- к расходным обязательствам, фактически не финансирующимся на протяжении длительного периода ввиду отсутствия необходимых для этого средств (например, обязательства, действие которых приостанавливается приложениями к закону о федеральном бюджете начиная с 2001 года в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию).

В случае, когда соответствующие расходные обязательства возложены федеральным законодательством на субнациональные бюджеты, альтернативой их отмены может быть предоставление субнациональным властям права решать вопрос об их сохранении или отмене в зависимости от наличия источников финансирования.

2) О передаче на региональный уровень полномочий по определению конкретного порядка, условий и объемов финансирования расходных обязательств в областях совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Например, Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», определяя общие принципы и условия социальной помощи малоимущим, предоставляет самим регионам, за счет средств которых должна оказываться такая помощь, право устанавливать ее размеры, исходя из своих финансовых возможностей. Этот же принцип может использоваться при установлении федеральных стандартов предоставления различных видов государственных (муниципальных) услуг. Например, образовательные стандарты сформулированы в виде требований к образовательным программам, уровню подготовки выпускников средних школ, нормативам учебной нагрузки и пр., но не содержат указаний на то, сколько должно быть израсходовано бюджетных средств для достижения указанных результатов.

3) В тех случаях, когда отмена самого федерального мандата или жестких федеральных стандартов его финансирования представляется социально неприемлемой, его следует перевести в категорию полностью или частично обеспеченного мандата – то есть компенсировать из федерального бюджета соответствующие расходы либо всем субнациональным бюджетам либо только тем, у которых отсутствуют необходимые для этого собственные средства.

Отмена необеспеченных федеральных мандатов обязательна в сферах, отнесенных ст.71 Конституции к исключительному ведению РФ (оборона, обеспечение деятельности федеральных органов власти, функционирование федеральной судебной системы, обеспечение безопасности государства, льготы федеральным государственным служащим). Также необходима отмена мандатов, возлагающих на местные бюджеты расходы по реализации полномочий, отнесенных ст.72 Конституции к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (в области здравоохранения, образования, социальной защиты).

Целесообразно также принятие на финансирование из Федерального фонда компенсаций мандатов, в отношении которых субъектам Федерации не предоставлено право дифференцировать объем расходов в зависимости от их финансовых возможностей. К этой категории относятся практически все социальные трансферты,

т.к. они установлены либо в твердой сумме, либо в виде фиксированной скидки с тарифов потребляемых услуг.

Среди мероприятий, направленных на предотвращение появления необеспеченных расходных обязательств в будущем, можно выделить следующие:

1) Следует отменить как неэффективную норму п.5 ст.83 Бюджетного кодекса, согласно которой «если законодательные или иные правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом о бюджете, применяется закон о бюджете».

Призванная предотвратить задолженность по публично-правовым обязательствам норма п.5 ст.83 БК, устанавливающая правило о приоритете бюджетного законодательства над нормами законодательства других отраслей, может действовать лишь по отношению к законам одного уровня и не применима при коллизии федерального закона, устанавливающего расходное обязательство, подлежащее финансированию за счет субнационального бюджета, и регионального (местного) закона о бюджете. А значит, любой гражданин, которому федеральным законодательством предоставлено право на получение определенного социального трансферта, источником выплаты которого, объявлены средства региональных бюджетов), может предъявить в суд иск с требованием его выплаты за счет казны субъекта РФ. Исходя из конституционного принципа приоритета федерального законодательства над законодательством субъектов Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Федерации, суд обязан удовлетворить соответствующий иск даже в том случае, если ассигнования на выплату соответствующих трансфертов в региональном бюджете не выделены или секвестрированы. Таким образом, норма п.5 ст.83 БК не способна решить проблемы необеспеченных федеральных мандатов и защищала от исков кредиторов по публично-правовым обязательствам исключительно федеральный бюджет.

В то же время, подход, предусмотренный п.5 ст.83 БК вряд ли может считаться перспективным, т.к. он сохраняет противоречия в правовой системе и делает невозможным их легальное разрешение. Выходом из указанной ситуации нам представляется легализация в законодательстве возможности обжалования федеральных законов по мотиву их противоречия друг другу. Безусловно, суверенитет федерального законодателя предполагает право изменить содержание или отменить любой федеральный закон, однако не освобождает его от обязанности соблюдать федеральный закон, сохраняющий силу. Соответственно во избежание хаоса в правовой системе при принятии федерального закона о федеральном бюджете парламент обязан принять одно из двух решений: либо ассигнования на исполнение ранее принятого федерального закона включаются в состав расходов бюджета, либо данный федеральный закон отменяется (приостанавливается). Если же ни одно из указанных решений не принято, суд, рассматривающий кредиторское требование, вытекающее из федерального закона, предусматривающего расходное обязательство бюджета обязан удовлетворить требование истца.

2) Представляется целесообразным дополнить п.4 ст.83 Бюджетного кодекса нормой, предусматривающей возможность утверждения в качестве приложения к закону о федеральном бюджете на очередной год перечня федеральных нормативных актов или их отдельных норм, предусматривающих расходы, подлежащие финансированию из субнациональных бюджетов, в отношении которых субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставляется право приостанавливать их действие на очередной финансовый год в случае, если средства на компенсацию соответствующих расходов из федерального бюджета не

предоставляются, а собственных доходных источников для покрытия соответствующих расходов в региональном (местном) бюджете нет.

Действующая редакция п.4 ст.83 БК позволяет приостанавливать действие только тех федеральных законов, которые возлагают расходные обязательства непосредственно на федеральный бюджет, в случае, если бюджетом на текущий год не предусмотрены средства на их реализацию. Таким образом, на основании данной нормы не могут приостанавливаться нормы тех федеральных законов, которые возлагают обязанность финансирования установленных ими расходных обязательств на субнациональные бюджеты.

3) Необходимо закрепить в Бюджетном кодексе определения понятий «расходные полномочия» и «расходные обязательства» бюджетов.

Под расходными полномочиями предлагается понимать полномочия по нормативно-правовому регулированию расходов, обеспечению расходов финансовыми средствами и осуществлению расходов.

Под расходными обязательствами – установленные федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, правовым актом представительного органа местного самоуправления, а также договором или соглашением (в том числе международным) функции и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, требующие осуществления бюджетных расходов.

4) Следует дополнить главу 11 БК статьей, устанавливающей следующие принципы разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы:

- Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обладают всей полнотой расходных полномочий по своим исключительным предметам ведения. Установление необеспеченных мандатов в таких областях не допускается.

- Разграничение расходных полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов устанавливается федеральными законами, принимаемыми по специальной процедуре, предусмотренной статьей 13 Федерального закона “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации”, с указанием объема полномочий по нормативно-правовому регулированию, обеспечению финансовыми средствами и администрированию конкретных видов расходов.

- Федеральные законы, устанавливающие разграничение расходных полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, вносятся в Государственную Думу только при наличии финансово-экономического обоснования, подтвержденного Министерством финансов, содержащего прогноз изменений в объеме финансирования данного вида расходов из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации в результате принятия законопроекта и указание на источники покрытия дополнительных расходов соответственно федерального бюджета и (или) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

- Федеральные законы, возлагающие на субъекты Федерации полномочия по обеспечению финансовыми средствами бюджетных расходов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, не могут предусматривать лишение органов государственной власти субъектов Федерации полномочий по нормативно-

правовому регулированию конкретного объема, порядка и условий осуществления этих расходов.

- Установление новых федеральных мандатов должно сопровождаться обязательной компенсацией соответствующих расходов для регионов с низкой бюджетной обеспеченностью (например, дотационных или высокодотационных).

5) Следует отменить второй абзац пункта 4 статьи 83 Бюджетного кодекса, согласно которому «в случае, если расходы на реализацию законодательного или иного нормативного правового акта частично (не в полной мере) обеспечены источниками финансирования в соответствующем законе (решении) о бюджете, в законе (решении) о бюджете указывается, в какой части не предусмотрено финансирование законодательного (нормативного) акта». На практике в приложениях к закону о федеральном бюджете, содержащих перечень законодательных актов (или их отдельных норм), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию, используется формулировка о приостановлении действия той или иной нормы «в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета». Подобная формулировка не позволяет судебным органам, рассматривающим требования бюджетополучателей, судить о том, в какой мере финансируется тот или иной закон, а значит – позволяет удовлетворять требования истцов в полном объеме, тем самым способствуя накоплению кредиторской задолженности по публично-правовым обязательствам. Во избежание несоответствия между объемом кредиторских требований, основанных на нормах федерального законодательства, и объемом ассигнований, выделенных на реализацию этого законодательства, при невозможности финансирования нормативного акта в полном объеме следует вносить конкретные поправки в данный нормативный акт, а не приостанавливать его действие частично.

6) Следует обеспечить возможность судебной защиты прав органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в спорах с федеральными органами власти по поводу нарушения порядка установления федеральных мандатов и (или) несоблюдения установленной законом обязанности компенсации расходов регионов и муниципалитетов по реализации федеральных законов. Для этого необходимо уточнить редакцию норм Арбитражного процессуального кодекса, устанавливающих перечень споров, рассмотрение которых относится к компетенции арбитражных судов, включив в него споры, вытекающие из бюджетных отношений, а также разрешить обжалование федерального закона о федеральном бюджете по мотиву его противоречия другому действующему федеральному закону, устанавливающему расходное обязательство федерального бюджета.

Внедрение среднесрочного бюджетного планирования

Помимо мер, имеющих значение для профилактики образования отдельных видов задолженности, в бюджетном законодательстве развитых стран существуют институты, позволяющие повысить стабильность бюджетной системы и снизить ее зависимость от текущих политико-экономических колебаний. Как показывает практика, в странах, применяющих такие институты, проблемы бюджетной задолженности не существует. Основным из таких институтов является среднесрочное бюджетное планирование.

Многолетнее бюджетное планирование призвано усилить бюджетную дисциплину и показать последствия текущей бюджетной политики за рамками текущего финансового года. Формально среднесрочное (на три года) бюджетное планирование предусмотрено Бюджетным кодексом РФ. Так, статья 174 БК предполагает разработку перспективного финансового плана – то есть документа,

формируемого одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития и содержащего данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Однако до настоящего времени даже на федеральном уровне бюджетной системы перспективный финансовый план не утверждался²³⁹.

Долгосрочное (от 30 лет и более) бюджетное планирование призвано служить «средством раннего оповещения» о надвигающихся изменениях в бюджетных потребностях, связанных с изменениями демографической ситуации. Демографическая ситуация определяет размер целой группы социальных расходов – пенсии и другие социальные выплаты, расходы на образование, расходы на здравоохранение. Так как данные расходы распределены между бюджетами различных уровней и внебюджетными фондами, то долгосрочное планирование предполагает прогноз всей бюджетной системы в целом.

Подобное планирование может вполне быть внедрено и в России. Есть необходимость более подробного отражения в Бюджетном Кодексе процедуры составления среднесрочного бюджетного плана и ограничений, накладываемых среднесрочным планом на будущие бюджеты. Долгосрочное планирование в России необходимо в связи с ожидающимся резким ухудшением демографической обстановки, что может привести к необходимости роста бюджетных расходов на пенсии.

Одним из ключевых элементов среднесрочного планирования является определение «базового» состава расходных обязательств на среднесрочную перспективу. Практика разделения расходов государственного бюджета на обязательные (mandatory) и дискреционные (discretionary) применяется с различными модификациями в нескольких странах. К обязательным (постоянным) относят такие расходы, которые утверждены законодательными актами и не могут быть изменены без соответствующего изменения в законах. Составление бюджета обязательных расходов сводится к простому математическому расчету и не требует утверждения законодательными органами власти. К таким расходам обычно относятся, например, социальные трансферты, расходы на обслуживание долга. При рассмотрении проекта бюджета обсуждаются лишь дискреционные расходы, то есть расходы, в отношении которых парламент не связан ранее принятыми решениями. Дискреционные расходы составляют основную часть бюджета и включают в себя, в частности, расходы на оборону, образование, здравоохранение, охрану окружающей среды, судебную систему, космические исследования, транспорт, помощь зарубежным странам и многое другое.

Стоит отметить, что к обязательным расходам относятся именно трансферты населению, в то время как заработная плата бюджетных работников, так же как и другие текущие расходы бюджетных учреждений, относятся к дискреционным расходам.

Если перенести такие принципы деления на обязательные и дискреционные расходы на российский федеральный бюджет, то получится, что обязательные расходы в 2003 году составят примерно 24% расходов бюджета, в том числе обслуживание долга – 14%, трансферты населению – 10%²⁴⁰.

²³⁹ Следует отметить, что на момент написания настоящего доклада на сайте Правительства были опубликованы подготовленные Минфином РФ основные параметры перспективного финансового плана и бюджета расширенного правительства на 2003-2005 годы (http://www.government.gov.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=930)

²⁴⁰ Источник: материалы проекта Закона о бюджете на 2003г., расчеты авторов.

При внедрении среднесрочного бюджетного планирования в российских условиях к обязательным расходам могут быть отнесены и другие обязательства, требующие многолетнего финансирования, в частности, расходы на финансирование инвестиционных проектов, на выполнение международных договоров, на выполнение некоторых исследовательских работ, а также расходы, запланированные в рамках многолетних федеральных целевых программ. В силу невозможности финансирования всех многолетних обязательств, необходимо будет собрать в единую базу информацию о всех обязательствах данного типа и принимать решения о возможности сохранения каждого из них в отдельности.

Деление расходов на обязательные и дискреционные существенно снижает степень дискреционности при определении величины расходов. Иными словами, величина бюджетных расходов в гораздо меньшей степени зависит от политической конъюнктуры. Это существенно сокращает возможности для лоббизма и популизма при принятии бюджета. Отказ от финансирования расходного обязательства, включенного в перечень обязательных расходов, возможен только при условии отмены такого обязательства. Эта мера будет содействовать решению проблемы нефинансируемых законов (в том числе – нефинансируемых мандатов) и повышению общественного доверия к законодательству. В любом случае знание базового состава расходных обязательств в среднесрочной перспективе должно стимулировать улучшение финансовой дисциплины как со стороны финансовых властей, так и со стороны распорядителей бюджетных средств.