

***ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА***

Научные труды
№ 54Р

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

**Москва
2003**

Институт экономики переходного периода

Авторский коллектив: Баткибеков С., Золотарева А., Киреева А., Крылов В., Луговой О., Непесов К., Синельников С., Устинов А., Чеботарева Н. Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения. М., 2003. – 337 с.

Одной из наиболее значимых проблем бюджетной сферы в Российской Федерации в течение последних десяти лет была проблема кредиторской задолженности. В работе исследуются причины возникновения кредиторской задолженности различных видов и ее структура. Анализируются стадии развития бюджетного законодательства в контексте проблем кредиторской задолженности на всех уровнях бюджетной системы. Рассмотрена международная практика по недопущению возникновения кредиторской задолженности. Разработаны предложения по урегулированию накопленного объема задолженности и недопущению ее возникновения в дальнейшем.

Редактор: *Н. Главацкая*
Корректор: *С. Хорошкина*
Компьютерный дизайн: *В. Юдичев*

Подписано в печать 23.09.2003.

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

ISBN 5-93255-114-3

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.
125993, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229–6736, FAX (095) 203–8816
E-MAIL – info@iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>
© **Институт экономики переходного периода 2003**

Содержание

Введение	7
Глава 1. Бюджетная задолженность в России: история возникновения	12
1.1. Истоки образования задолженности российского бюджета	13
1.2. Выявление и урегулирование задолженности в 2000–2002 гг.	36
1.3. Развитие нормативной базы для урегулирования задолженности.....	44
Заключение.....	48
Глава 2. Анализ федерального законодательства по теме исследования. Понятие и классификация бюджетной задолженности и бюджетных обязательств как источников возникновения бюджетной задолженности	52
2.1. Определение бюджетной задолженности, бюджетных обязательств и расходных обязательств как источников возникновения бюджетной задолженности	53
2.2. Классификация бюджетной задолженности.....	56
2.3. Бюджетные обязательства.....	69
2.4. Обязательства публично-правового характера как разновидность расходных обязательств	106
2.5. Гражданско-правовые обязательства государства/местного самоуправления как разновидность расходных обязательств.....	146
Заключение.....	178

Глава 3. Судебно-арбитражная практика по делам, связанным с проблемой урегулирования несанкционированной кредиторской задолженности бюджетов в России	193
3.1. Ответственность бюджета по долгам государственных унитарных предприятий	193
3.2. Проблемы определения ответчика по сделкам, заключенным органами государственной власти	193
3.3. Учет денежных средств бюджетополучателей	194
3.4. Проблемы исполнения судебных актов о взыскании суммы кредиторской задолженности бюджетов в РФ и определения субъекта субсидиарной ответственности по обязательствам бюджетных учреждений	196
3.5. Проблемы взыскания неустоек и процентов за нарушение договорных обязательств бюджетополучателями	198
3.6. Кредиторская задолженность бюджета, возникающая из отношений государственных закупок	200
3.7. Основания, порядок и сроки погашения кредиторской задолженности бюджетов, а также определение надлежащего субъекта ответственности	202
Заключение	208
Глава 4. Количественная оценка объемов задолженности бюджетной системы и оценка экономических последствий неплатежей бюджета	213
4.1. Источники данных о кредиторской задолженности бюджетной системы	213
4.2. Количественная оценка задолженности федерального бюджета	216

4.3. Количественная оценка задолженности региональных и местных бюджетов	228
4.4. Некоторые выводы из количественных оценок	240
4.5. Экономические последствия неплатежей бюджета	243
Заключение	252

Глава 5. Многолетнее бюджетное планирование как инструмент предотвращения кредиторской задолженности 256

5.1. Проблема соотношения краткосрочного и среднесрочного планирования	257
5.2. Разделение расходов на обязательные и дискреционные	262
5.3. «Разрешающее» законодательство в США	267
5.4. Заключение	268

Глава 6. Международный опыт урегулирования бюджетной задолженности 271

6.1. Возникновение бюджетной задолженности в зарубежных странах, основные причины	271
6.2. Классификация способов урегулирования бюджетной задолженности	276
6.3. Компенсация потерь кредиторов бюджета	284
6.4. Зарубежный опыт проведения секьюритизации бюджетной задолженности	285
6.5. Российский опыт секьюритизации бюджетной задолженности	289
6.6. Оценка возможных последствий секьюритизации задолженности получателей средств федерального бюджета	298
Заключение	302

Предложения и рекомендации	306
1. Урегулирование накопленной задолженности	306
2. Профилактика бюджетной задолженности	316

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 России, начиная с 1992 г. В настоящее время в законодательстве отсутствует само 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 займов. 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, неисполнение 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 1990-х гг.;
- 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 уровней 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 1 рассмотрены базовые причины, послужившие отправной точкой для возникновения данной проблемы – а именно нарушение сбалансированности бюджетов, которое произошло в начале 1990-х гг. при переходе от административно-командной системы управления экономикой к рыночной системе.

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

Период 1992–1997 гг. связан с проявлением базовых причин, обусловивших формирование кредиторской задолженности, и накоплением ее объемов. В этот период произошло значительное 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 главе 2 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.

В главе 3 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 4 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 ежегодный мониторинг, но даже не составлен официальный перечень обязательств публично-правового характера, на основе которых может возникать потенциальная задолженность.

В главе 5 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;
- введение средне- 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 6 исследуются 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 6 анализируется международная практика, связанная с использованием такого способа отложенного погашения обязательств, как секьюритизация – т. е. 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. Показаны примеры использования механизма секьюритизации при урегулировании задолженности российского бюджета по отдельным видам обязательств, например перед предприятиями оборонной отрасли. В заключении к этой 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.

Глава 1. Бюджетная задолженность в России: история возникновения

Анализ структуры кредиторской задолженности, а также механизмов ее возникновения проводится с начала 1990-х гг., когда в связи с переходом от административно-командной системы управления экономикой к рыночной произошло резкое сокращение бюджетных доходов.

Для целей исследования период разделен на несколько этапов: с начала 1990-х гг. до 1997 г., 1998–1999 гг. и этап 2001–2002 гг.

Первый этап характеризовался проявлением базовых причин, обусловивших возникновение кредиторской задолженности. Такой причиной в первую очередь 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 дореформенной структуры расходов, в том числе 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 связан с разработкой мер, направленных на недопущение возникновения кредиторской задолженности в будущем, на повышение сбалансированности бюджета и урегулирование проблем кредиторской задолженности прошлых лет.

В данной главе преимущественно анализируются причины возникновения кредиторской задолженности федерального уровня, а вопросам задолженности регионов и муниципальных образований посвящены отдельные главы работы.

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 СССР¹). 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. 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 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 1993–1994 гг. и до 8,4 % ВВП в 1995 г.²

Таким образом, в 1994 г. фактические расходы консолидированного бюджета вышли на уровень 37,5 % ВВП и оставались на уровне около 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-

¹ См.: Синельников С. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 гг. М., 1995.

² Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России: 1991–1997. М.: ИЭПП, 1998.

первых, качество управления государственными финансами было в эти годы не настолько высоким, чтобы можно было консолидировать данные по бюджетной задолженности. По отдельным категориям бюджетной задолженности принимались отдельные решения. Во-вторых, высокая инфляция, особенно в 1992–1993 гг., приводила к тому, что задолженность, номинированная в рублях, быстро обесценивалась, а реальный уровень доходов снижался в существенно меньшей пропорции, в силу действия авансовых 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. Обесценивание 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 IV квартал 1993 года». Секвестрирование бюджета в такой форме привело к накоплению значительного объема невыполненных обязательств бюджета. Ситуация усугублялась тем, что в течение 1993 г. 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 руб.³ 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 обяза-

³ См.: IMF Economic Reviews, Russian Federation. IMF, 1994.

тельства, не обеспеченные финансированием, а также нецелевым использованием средств учреждениями бюджетной сферы.

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

Замедление темпов инфляции в 1994–1995 гг. (до 215 % и 131 % в год соответственно) сделало погашение просроченной задолженности бюджета более сложной задачей. Не случайно на 1994 г. 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 КНО был инициирован не федеральным законом, а решением Правительственной Комиссии по 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 г. Согласно данному постановлению, использование КНО предусматривалось в рамках проведения зачета задолженности федерального бюджета за 1993 г. перед предприятиями и организациями.

Кроме того, в 1994 г. был начат выпуск Казначейских обязательств (КО) в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 9 августа 1994 г. № 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»⁴ 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 КО были освобождены от налога на операции с ценными бумагами⁵. Эти характеристики сделали КО достаточно привлекательными для инвесторов. К концу 1994 г. объем КО в обращении достиг 6,7 трлн руб., 1 % ВВП. Однако уже в 1995 г. объем КО в обращении сократился, а в начале 1997 г. КО были почти полностью погашены.

⁴ Утверждено Письмом Минфина от 21 октября 1994 г. № 140.

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

Объем эмиссии КО и КНО дает представление о масштабах бюджетной задолженности в 1994–1996 гг. Пик эмиссии КНО приходится на 1996 г. Основанием для выпуска КНО 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 1994–1995 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 политики⁶. В первом полугодии 1996 г. поступления доходов в федеральный бюджет снизились до уровня 9,4 % ВВП, по сравнению с 12,4 % ВВП за 1995 г. 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 стимулы для отвлечения средств. В июне и июле 1996 г. доля КНО в налоговых доходах федерального бюджета составила 34 и 40 % соответственно⁷, 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.

⁶ См.: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991–1997. М.: ИЭППП, 1998.

⁷ По данным Федерального казначейства.

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 г. на погашение дебиторской задолженности 1995 г.

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 г., а также проверки расходования акционерным обществом закрытого типа «Розалия» в 1996 г. 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 г. задолженности (в том числе перед АОЗТ «Розалия») за поставки угля с использованием механизма налогового зачета через акционерный коммерческий банк «ОНЭКСИМбанк».

В результате проверок установлено:

Из объемов не обеспеченных финансовыми ресурсами расходов по поставкам тепло- и энергоресурсов, водоснабжения и прочих коммунальных услуг Министерству обороны Российской Федерации было выделено 2700,0 млн руб. (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 руб., в том числе на погашение задолженности за поставленные тепло- и энергоресурсы и коммунальные услуги Министерством обороны Российской Федерации было выделено 1777,0 млн руб., из которых за поставки угля – 511,3 млн руб.

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 руб. – более 50 % казначейских налоговых освобождений (168,5 млн руб.), предусмотренных для погашения имевшейся у потребителей Минобороны России задолженности перед поставщиками угля по состоянию на 31 декабря 1995 г., были направлены на финансирование поставок угля в 1996 г. и предварительную оплату будущих поставок, что не соответствовало условиям получения указанных средств. При этом необоснованное 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 г. 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 г. имелась реальная задолженность перед поставщиками угля МВО, ЛенВО, ЗабВО, ВПВО и Северного флота в объеме 58,3 млн руб. При этом на погашение задолженности 1995 г. данным военным округам были оформлены КНО в сумме 226,8 млн руб., из которых была погашена задолженность за 1995 г. только на 58,3 млн руб. (25,7 %), направлено на оплату осуществленных на день оформления КНО поставок угля в 1996 г. – 103,9 млн руб. (45,8 %) и на предварительную оплату угля в счет будущих поставок до конца 1996 г. – 64,6 млн руб. (28,5 %).

На основании фиктивного акта сверки расчетов ГИУ ПВО от 10 января 1996 г. с АООТ «ЭРГО» (г. Москва) последнему для погашения задолженности за поставленный уголь было оформлено КНО на сумму 25,6 млн руб. Анализ представленных первичных оправдательных документов, актов сверок показал, что фактическая кредиторская задолженность войск ПВО перед АООТ «ЭРГО» на 1 января 1996 г. составляла только 7,8 млн руб., 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 г. КНО в объеме 39,6 млн руб., 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 руб.

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 г. 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 КНО⁸ 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»⁹. Зачеты проводились с целью сокращения задолженности федерального 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 бю-

⁸ В соответствии с приказом Минфина РФ от 22 июля 1996 г. № 373 с 23 июля 1996 г. прекращена выдача КНО и оформление для территориальных органов Федерального казначейства реестров на выдачу КНО.

⁹ Утвержден приказом Министерства финансов РФ от 17 сентября 1996 г.

джетополучателем В. На следующем этапе организация – бюджетополучатель В рассчитывалась со своим кредитором – предприятием А, погасившим налоговую задолженность.

Согласно данным, приведенным в докладе Всемирного банка¹⁰, проценты по банковским кредитам, задействованным в схеме денежных зачетов, составляли 30–40 % годовых при инфляции 21 %. Доходность на рынке ГКО в IV 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 другой¹¹, а проведение зачета занимало 3–4 недели. По мнению, выраженному в докладе Всемирного банка, 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 оценкам¹², объем всех форм зачетов по исполнению федерального бюджета в 1996 г., включая выпуск КНО, составил около 100 млрд руб., 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 г. нельзя рассматривать как показатель, отражающий фактический объем задолженности бюджета, так как из-за недостаточно эффективного контроля в процессе выдачи КНО объемы кредиторской задолженности бюджетополучателей завывались. Это же могло происходить и при проведении зачетов. Завышение размеров задолженности (например, путем завывшения 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.

¹⁰ Разрушение системы неплатежей в России: создание условий устойчивого экономического роста / Доклад Всемирного банка. Всемирный банк, 1999.

¹¹ Там же.

¹² 96 млрд руб., по данным Федерального казначейства.

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.

1.1.2. 1997 г.: первые попытки ужесточения бюджетной дисциплины

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

Осенью 1997 г. 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 создавали очевидные трудности для бюджета. Тем не менее к концу 1997 г. 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 г. 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 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 руб.¹³, или 1,9 % ВВП за 1997 г.

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

¹³ Программа экономии государственных расходов, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600.

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 руб., 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

1.1.3. Программа экономии государственных расходов (1998–1999 гг.)

Одной из причин образования бюджетной задолженности в 1998–1999 гг. стали также недоимки по налогам и сборам, получившие широкое распространение в 1990-е гг. 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 из-за 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 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 ч. 1 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 очередь 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 неплатежей требуют применения жестких мер к столь большому числу экономических агентов, что они становятся не только технически неосуществимыми, но и невозможными с социальной точки зрения.

Выходом из такой ситуации может также служить налоговая амнистия, вопрос о которой широко обсуждался в 1998–1999 гг., 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 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 руб. – 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;
- 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 отстает 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 г. 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 расходов¹⁴. 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 гг.

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 за 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 гг. строительства и приобретения за счет средств федерального бюджета 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 задол-

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600.

женности получателей средств федерального бюджета, привели к значительному прогрессу в решении данной проблемы. Проведенная в 1998 и в 1999 гг. 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 г. это было связано с резким падением доходов, не позволившим профинансировать в полном объеме даже назначения текущего года. В 1999 г. погашение кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета осуществлялось в соответствии со ст. 108 Закона о бюджете на 1999 г. за счет дополнительных доходов.

Очень важную 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 4). 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 на пути к оздоровлению государственных финансов.

Приведем краткий обзор результатов выполнения программы по основным направлениям ее реализации¹⁵.

¹⁵ «Об итогах исполнения федерального бюджета за 2000 г. и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2001 г. 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_in/f/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 г., по сравнению со 132 в 1998 г. Эти меры привели к упрощению разработки и исполнения федерального бюджета, увеличили прозрачность бюджетной системы. За 1998–1999 гг. численность работников, содержание которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, была сокращена на 78 тыс. 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 рядам 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 г. 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 г. было проведено исследование внебюджетных доходов ведомств и учреждений – в сумме они составили более 50 млрд руб. 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 г.

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 гг.

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 г. 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 г. Было установлено, что объем бюджетной задолженности по состоянию на 1 января 1998 г. составлял 47,3 млрд руб.

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

- задолженность, возникшая в результате осуществления несанкционированных расходов, превышающих уровень законодательно утвержденных назначений;
- задолженность по обеспечению перешедших на 1998 г. выплат заработной платы, денежного довольствия, компенсационных и иных выплат и пособий, так как в 1997 г. эти расходы были обеспечены в полном объеме ассигнованиями в пределах утвержденного бюджета;
- задолженность, возникшая в связи с произведенными в 1997 г. расходами, не отраженными в годовых отчетах за 1997 г., 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 руб., в том числе зачетом на 12,6 млрд руб. в счет текущего финансирования 1998 г. Оставшаяся часть задолженности на сумму 26,4 млрд руб. должна была быть урегулирована.

Таблица 1

Кредиторская задолженность за 1997 г. и источники ее погашения

№	Показатели	Объем, млрд руб.
I	Базовый объем кредиторской задолженности по состоянию на 1 января 1998 г., принятый к рассмотрению	47,3
II	Погашаемая кредиторская задолженность, всего	-20,9
	В том числе по источникам:	
	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 г.	-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 № 14 к Программе экономии государственных расходов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600.

Однако резкое ухудшение макроэкономических условий во втором полугодии 1998 г. вследствие августовского кризиса не только не позволило полностью реализовать планы погашения кредиторской задолженности федерального бюджета за 1997 г., но и привело к образованию задолженности по итогам исполнения бюджета на 1998 г. 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 г. (от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ) предусматривал объем доходов на уровне 367,5 млрд руб. (350 млрд руб. по международному определению без учета доходов от реализации государственных запасов), однако фактическое поступление доходов составило 290 млрд руб. по международному определению, в том числе 243 млрд руб. в денежной форме. Недопоступление доходов привело к недофинансированию расходов бюджета 1998 г. на 53 млрд руб.

В 1998 г. 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 г. 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 руб. (3,5 % ВВП за 1998 г.), из них санкционированная задолженность составляла 43,3 млрд руб., несанкционированная – 53,3 млрд руб. 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 г., и вновь образованная в течение 1998 г. кредиторская задолженность, возникшая у получателей средств федерального бюджета в связи с недофинансированием расходов в 1998 г.

Таблица 2

**Кредиторская задолженность по состоянию
на 1 января 1999 г. и источники ее погашения**

№	Показатели	Объем, млрд руб.
1	2	3
I	Объем кредиторской задолженности, принятый к рассмотрению, – всего в том числе:	96,6
	Санкционированная задолженность	43,3
	Несанкционированная задолженность в том числе:	53,3
	Несанкционированная задолженность 1-го уровня	25,2
	Несанкционированная задолженность 2-го уровня	28,1
II	Источники погашения кредиторской задолженности – всего в том числе:	72,7
	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 поступлений в течение 1999 г.	2,4
	Погашение в счет текущего финансирования 1999 г.	3,8
	Привлечение средств бюджетов других уровней в части финансирования деятельности учреждений, выполняющих работы в интересах отдельных регионов	0,1

Продолжение таблицы 2

1	2	3
	Прочие источники	0,2
	Разрешенные Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» источники урегулированной кредиторской задолженности – всего в том числе:	64,3
	по статье 108	1,9
	по статье 112	0,5
	по статье 115	61,9
III	Неурегулированная кредиторская задолженность	23,9

Источник: Приложение № 16 к Программе экономии государственных расходов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 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 1-го уровня – 25,2 млрд руб. и 2-го уровня – 28,1 млрд руб. Несанкционированная задолженность 1-го 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 2-го уровня – это задолженность, целиком возникшая из-за расходования средств сверх объемов, утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете на 1997 и 1998 гг.

Программа экономии государственных расходов предусматривала возможность погашения и последующего урегулирования кредиторской задолженности в объеме 72,7 млрд руб. Из этой суммы большая часть (61,9 млрд руб.) подлежала урегулированию по ст. 115 Закона «О федеральном бюджете на 1999 год» от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ, что означало возможность реструктуризации и погашения задолженности, начиная с 1 января 2000 г. Дословно статья 115 Закона о федеральном бюджете на 1999 г. 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 г., 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 г. за счет средств, учитываемых на эти цели соответствующими статьями расходов бюджетов Российской Федерации».

Оставшаяся кредиторская задолженность в сумме 23,9 млрд руб. требовала дополнительного рассмотрения, так как полностью являлась несанкционированной кредиторской задолженностью 2-го уровня, возникшей в результате перерасхода средств бюджетополучателями сверх объемов, установленных законами о бюджете.

Бюджет 1999 г. был наиболее жестким и реалистичным за все годы экономических реформ. Закон о бюджете на 1999 г. предусматривал доходы в размере 473,7 млрд руб. (11,84 % ВВП), расходы в размере 575,0 млрд руб. (14,38 % ВВП), дефицит в размере 101,4 млрд руб. (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 руб. (12,9 % ВВП), расходы 666,9 млрд руб. (14,0 % ВВП), дефицит 51,4 млрд руб. (1,1 % ВВП).

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

Закон о федеральном бюджете на 1999 г. предусматривал погашение части кредиторской задолженности за счет дополнительных доходов. Использование дополнительных доходов регламентировалось ст. 108 Закона о федеральном бюджете на 1999 г., 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 г., по следующим разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета (см. *табл. 3*).

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

Таблица 3

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

	Млрд руб.
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. № 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.).

Фактически в 1999 г. удалось погасить кредиторскую задолженность федеральных органов власти на сумму 6,3 млрд руб. по следующим разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета (см. табл. 4):

Таким образом, погашение кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета в 1999 г. осуществлялось в соответствии со ст. 108 Закона о федеральном бюджете и превысило целевой ориентир погашения задолженности по ст. 108 Закона о бюджете, приведенный в Программе экономии государственных расходов (1,9 млрд руб.). Возможно, приведенные данные о погашении кредиторской задолженности получателей средств федерального бюджета в 1999 г. неполные, но, к сожалению, других данных нет.

Таблица 4

**Погашение кредиторской задолженности федеральных
органов власти в 1999 г.**

	Млрд руб.
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/>.

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

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

В 2000 г. 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 г. 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 г. было предусмотрено финансирование ранее не финансируемых федеральных мандатов на 49 млрд руб. 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 руб. на выплату пособий на детей и 10 млрд руб. в соответствии с Законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Еще 8 млрд руб. 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 руб.

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

1.2. Выявление и урегулирование задолженности в 2000–2002 гг.

1.2.1. Инвентаризация задолженности по состоянию на 1 января 2000 г.

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

Соответствующее распоряжение правительства появилось в конце августа 2000 г. (Распоряжение Правительства РФ 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 г. Из этой суммы 64 % пришлось на 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		
			Несанкционированная		
			Всего	из нее	
1-го уровня	2-го уровня				
1	2	3	4	5	6
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 природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	446,4	5,0	441,4	142,8	298,6

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4	5	6
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	150,0	10,5	139,5	136,3	3,2
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных 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
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 г.

Закон о бюджете на 2000 г. предусматривал погашение кредиторской задолженности на сумму 7,55 млрд руб. за счет текущих расходов федерального бюджета. (Приложение 7, впоследствии отмененное Федеральным законом от 25 декабря 2000 г. № 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 г.¹⁶ (млн руб.)**

Раздел	Федеральные органы исполнитель- ной власти и иные прямые получа- тели средств федерального бюджета	Сумма (план)	Факт
1	2	3	4
Всего		7 548,690	43 652,454
Государственное управление и местное само- управление	Министерство РФ по налогам и сбо- рам	200,000	200,000
Национальная оборона	Министерство обороны РФ	3 000,000	41 547,904
Фундаменталь- ные исследова- ния 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 сельскохозяй- ственных 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	
Министерство науки и технологий РФ	4,090	4,090	
Промышлен- ность, энергетика и строительство	Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии	7,610	9,210
	Министерство экономики РФ	2 400,000	98,625
Охрана окружа- ющей природной среды и природ- ных ресурсов, гидрометеороло- гия, картография и геодезия	Федеральная служба России по гид- рометеорологии и мониторингу окру- жающей среды	45,000	76,635
Транспорт, до- рожное хозяй- ство, связь и информатика	Министерство транспорта РФ	93,300	93,300

¹⁶ Приложение 7 к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год».

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4
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 с 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 руб. половина (16,25 млрд руб.) 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 гг. Облигации государственного нерыночного займа номинальной стоимостью 16,25 млрд руб. были эмитированы в конце 2000 г. и отражены в источниках финансирования дефицита за 2000 г.

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

Более подробно секьюритизация задолженности по оплате государственного оборонного заказа рассматривается в разделе 6.7.

1.2.3. Объем задолженности по состоянию на 1 января 2001 г.

Таблица 7

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

	Кредиторская задолженность			
	На начало 2000 г.		На конец 2000 г.	
	В том числе:		В том числе:	
	утвержденная Правительством РФ		в счет недофинансирования за предыдущий год	
1	2	3	4	5
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

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4	5
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
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.

Данные, представленные в *табл. 7*, – 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 г. в связи с отменой соответствующего приказа. Таким образом, к концу 2000 г. кредиторская задолженность федеральных органов

исполнительной власти снизилась со 116,3 до 82,1 млрд руб. (1,1 % ВВП за 2000 г.). 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 г.

Согласно отчету об исполнении федерального бюджета за 2001 г. в разрезе ведомственной классификации, кассовое погашение кредиторской задолженности бюджетополучателей за исключением силовых ведомств составило 13,9 млрд руб. Большая часть расходов на погашение кредиторской задолженности «гражданских» бюджетополучателей пришлось 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 г. (за исключением силовых ведомств) (млн руб.)

Наименование раздела функциональной классификации	Уточненная сводная роспись бюджета	Финансирование	Кассовое исполнение
1	2	3	4
Государственное управление и местное самоуправление	213	213	205
Судебная власть	115	115	108
Фундаментальные исследования	6	7	7
Промышленность, энергетика и строительство (капитальные вложения)	2869	2802	2770
Сельское хозяйство и рыболовство	322	321	321
Охрана окружающей среды	105	105	105
Транспорт, дорожное хозяйство	6454	5174	5151
Образование	2040	2043	1984
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	2119	2076	2051

Продолжение таблицы 8

1	2	3	4
Исследование и использование космического пространства	1077	1077	1075
Всего расходов на погашение кредиторской задолженности (несекретная часть)	15 665	14 279	13 942

Источник: Министерство финансов РФ.

Разность в 1,385 млрд руб. 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, либо эти документы были неправильно оформлены. Различие между финансированием и кассовым погашением кредиторской задолженности в 0,338 млрд руб. может быть связано с тем, что эти средства были использованы бюджетополучателями на другие цели.

В табл. 8 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 г. осуществлялось погашение кредиторской задолженности бюджетополучателей и по этим статьям.

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

К сожалению, дать аналогичные данные за 2002 г. не представляется возможным, так как на момент написания настоящей работы закон об исполнении федерального бюджета в 2002 г. 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 урегулированию кредиторской задолженности.

А. 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 г., отчеты об исполнении федерального бюджета РФ по ведомственной классификации позволяют выделить расходы на погашение кредиторской задолженности по незасекреченным статьям.

Б. 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 г. в результате недофинансирования расходов за счет средств федерального бюджета в процессе его исполнения в 1997–1998 гг.» от 5 апреля 2000 г. № 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 получателем 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 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 перечисля-

ет 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, 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, т. е. 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 бы 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.

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

В 1999 и 2000 гг. 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 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 г.

Согласно этим документам, должник (получатель средств федерального бюджета) 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 г. в Министерство финансов поступило 13,3 тыс. исполнительных листов на сумму 44,2 млрд руб. Министерство финансов рассмотрело 9 тыс. документов, из которых 5 тыс. были по тем или иным причинам возвращены взыскателям и 4 тыс. документов переданы министерствам и ведомствам, которыми было исполнено 1,5 тыс. При этом ни один исполнительный лист не был исполнен главным распорядителем в установленный приказом Минфина срок. Тем не менее после введения 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 ведении¹⁷.

¹⁷ Из выступления заместителя министра финансов Российской Федерации Т. Г. Нестеренко на Расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации

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 выделить 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; несвоевременная и неполная корректировка расходных обязательств (при сокращении доходной базы в начале 1990-х гг. государственные расходы не были своевременно сокращены по политическим причинам);
- программа экономии государственных расходов была принята только в 1998 г. после финансового кризиса);
- сильное лоббистское давление в сторону увеличения отдельных статей государственных расходов, принятие нереалистичных законов о бюджете с 1992 по 1998 г. (за исключением 1995 г.);
- низкая собираемость налогов в денежной форме (до 1999 г.), наличие значительной задолженности налогоплательщиков перед федеральными 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 данной главе периода формировалась кредиторская задолженность различных видов (подробно виды кредитор-

20 февраля 2002 г. Выступление опубликовано на официальном сайте Минфина (http://www.minfin.ru/off_in/fkol_200202.htm).

ской задолженности описаны в главе 2), несмотря на неоднократно предпринимавшиеся попытки сократить объемы кредиторской задолженности и препятствовать ее образованию.

Так, на 1994 г. приходится первая попытка создания инструмента для решения проблемы задолженности федерального бюджета РФ – введение Казначейских налоговых освобождений. 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 с использованием налоговых освобождений и векселей до 1997 г., при общей неразвитости бюджетного законодательства, способствовали еще большему сокращению реальных бюджетных доходов. Кроме того, бартер превратился в середине 1990-х гг. 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 г. привело к накоплению задолженности по выплатам населению в денежной форме из бюджетов всех уровней.

Начиная с 1997–1998 гг. правительством предпринят ряд мер, направленных на исправление сложившейся ситуации.

В частности, в 1997 г. 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. был 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 была 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 нерешенной.

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), усилен контроль за заключением договоров, определяющих обязательства бюджетных организаций, проведена ликвидация и консолидация в федеральном бюджете внебюджетных фондов и средств; проведено сокращение прямой финансовой поддержки сельского хозяйства и транспорта и полный отказ от дотаций химической и нефтехимической промышленности, сельскому хозяйству и другим отраслям; 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 1990-х гг. 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 мер 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 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 «кредиторская задолженность»), в настоящей главе проанализированы нормы права, имеющие определенное отношение к теме исследования.

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 «бюджетное обязательство», 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. 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 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 представлен ряд предложений по предотвращению наступления субсидиарной ответственности бюджета по обязательствам, вытекающим из несанкционированной задолженности бюджетных учреждений.

В заключении 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, а также перечень по сокращению 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 (ст. 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, бюджетное обязательство возникает уже на этапе исполнения бюджета (в результате составления бюджетной росписи) и существует в пределах финансового года.

Данное определение отличается рядом недостатков. Во-первых, ст. 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.

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 ст. 222. Так, п. 5 ст. 83 Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 05.08.2000 № 116-ФЗ устанавливает, что «в случае, если законодательные или иные правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом (решением) о бюджете, применяется закон (реше-

ние) 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, п. 5 ст. 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. Ниже 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 ограничения 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, т.е. 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 обязательств. Сказанное не означает, что государство не вправе отменить ранее изданный закон, предусматривающий расходное обязательство, но 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 (т.е. 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 обязательств¹⁸. Эта классификация бюджетных обязательств была разработана для того, чтобы наиболее полно отразить различные типы бюджетных рисков.

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.

¹⁸ *H. Polachkova*. Government Contingent Liabilities: a Hidden Risk to Fiscal Stability. The World Bank, 2000.

**Классификация обязательств бюджетной системы,
используемая Всемирным банком**

Обязательства	Безусловные обязательства при любых обстоятельствах	Условные обязательства при определенных событиях
<p>Явные</p> <p>Обязательства правительства, предусмотренные законами или контрактами</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Иностраннные и внутренние суверенные заимствования (займы и ценные бумаги выпущенные центральным правительством) • Расходы в соответствии с законами о бюджете • Расходы бюджетов, обязательные в долгосрочной перспективе (заработная плата и пенсии государственных служащих) 	<ul style="list-style-type: none"> • Государственные гарантии по несuverенным займам и обязательствам субнациональных правительств, государственных и частных предприятий (банков развития) • Зонтичные государственные гарантии для различных типов кредитов (ипотечные займы, студенческие займы, сельскохозяйственные займы, кредиты малому бизнесу) • Торговые гарантии и гарантии по обменному курсу, предоставленные государством • Гарантии по заимствованиям иностранного суверенного государства • Государственные гарантии по частным инвестициям <p>Государственные страховые схемы (страхование депозитов, минимальная доходность частных пенсионных фондов, страхование урожая, страхование продовольствия, страхование военного риска)</p>
<p>Скрытые</p> <p>Моральные обязательства правительства, которые в основном отражают общественные ожидания и давление со стороны лоббистских групп</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Будущие периодические издержки по государственным инвестиционным проектам • Будущие выплаты по государственному пенсионному страхованию (а не пенсии госслужащим), если эти обязательства не определены законом • Схемы социального страхования (если не определены законом) <p>Будущее финансирование системы здравоохранения (если не определены законом)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Финансовая помощь в случае дефолта субнационального правительства или общественной или частной организации по негарантированному долгу или другим обязательствам • Сокращение обязательств предприятий в рамках подготовки к приватизации • Банкротство банков (поддержка сверх государственной страховки) • Убытки по инвестициям негарантированных пенсионных или социальных фондов (социальная защита мелких инвесторов) • Невыполнение обязательств Центрального банка (контракты в иностранной валюте, защита национальной валюты, стабильность платежного баланса) • Финансовая помощь предприятиям и банкам в случае изменения направления капитальных потоков <p>Ликвидация последствий экологических катастроф и стихийных бедствий, финансирование военных операций</p>

Источник: см. ссылку 18.

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 регионах»¹⁹ приводится следующая классификация расходных обязательств государства/местного самоуправления:

1. Публично-правовые обязательства

К этому виду относится большинство расходных обязательств государства, закрепленных отраслевым законодательством. Наибольший массив таких обязательств определен 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

¹⁹ Золотарева А., Ледерман Л., Луговой О., Энтов Р. Неплатежи в российской экономике и регионах. М., 2001.

принудительном исполнении. Например, Законом Вологодской области «О государственном долге Вологодской области» от 30 марта 1998 г. № 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.

2. 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»²⁰. 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 (муници-

²⁰ Гражданский кодекс РФ. Ст. 307.

пального) долга. В соответствии со ст.ст. 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, следовательно, бюджетные расходы по таким обязательствам имеют характер не безвозмездных перечислений, а компенсаций 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 (хотя на практике это правило может и не соблюдаться). Кредиторы по другим гражданско-правовым и трудовым договорам (также 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. Не признание 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, не включение 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, 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, т.е. 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 она 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.

2. Если ассигнования на реализацию ранее принятого обязательства были утверждены в составе расходов бюджета (т.е. 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 за счет казны, т.е. 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 (т.е. 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 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 могут 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 (т.е. обязательства, принятые с заведомым превышением лимитов бюджетных обязательств, или вообще вне сферы действия таких лимитов – т.е. 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, а также потребления электроэнергии, тепла и т.д. С этой проблемой особенно трудно бороться, так как 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, т.е. «неотключаемыми» являются 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 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, о которой здесь уместно упомянуть, имеет более общие основания и касается всего механизма финансирования и ведомственного финансового планирования. Постатейные распределения расходов выполняют 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 4) 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:

1. Расходные обязательства, включенные в бюджет и выполненные в процессе его исполнения. Здесь бюджетной задолженности не возникает.
2. Расходные обязательства, не включенные или не полностью включенные в бюджет и, соответственно, в состав бюджетных обязательств. В этом случае возникает задолженность по расходным обязательствам, кото-

рая 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 г. 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 (т.е. расходным обязательствам, возложенным на субнациональные бюджеты федеральными законами и подлежащими исполнению за счет собственных доходов субнациональных бюджетов).

3. 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.

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 ст. 238 Бюджетного кодекса не признает возникновения бюджетной задолженности (т.е. 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 ст.ст. 229, 230 и 231 Бюджетного кодекса (эти статьи посвящены соответственно режиму сокращения расходов в пределах 10 % и свыше 10 % и блокировке бюджетных ассигнований). Поэтому очевидно, следует признать, что отклонение лимитов бюджетных обязательств от параметров закона о бюд-

жете и бюджетной росписи кредиторской задолженности не порождает, за исключением случаев, когда такое отклонение производится с нарушением норм БК.

4. 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 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.

5. 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 2002 г. на выполнение строительных работ. Срок исполнения работ – декабрь 2002 г. Строители выполняют работу в срок и сдают объект 28 декабря. Акт сдачи-приемки работ подписан 28 декабря, но финансирование уже не может быть осуществлено раньше начала следующего, 2003 г. Следовательно, по результатам 2002 г. 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 финансируемых федеральных мандатов, т.е. 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 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, так как законом о 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.

Согласно ст. 4 Закона РФ от 15 августа 1996 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 августа 1996 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 до-

ходов 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:

- 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 средств²¹.

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;

²¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 159.

- 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, имеющая право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год²².

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 расходов²³. 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 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

²² Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 162.

²³ Там же. Ст. 161.

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 года²⁴, 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 бюджетов²⁵. 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

²⁴ Подробнее об этом см. ниже.

²⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 215.

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 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 РФ 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, составленные на основе упомянутых нормативных актов.

Основными этапами санкционирования при исполнении расходов бюджетов являются следующие²⁶:

- 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;

²⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 219.

- 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 бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации²⁷.

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 бюджета²⁸. В случае федерального бюджета этим органом является Министерство финансов Российской Федерации.

Затем на основании бюджетных росписей главных распорядителей Министерства 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 бюджете²⁹. Утвержденная сводная бюджетная роспись федерального бю-

²⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 6.

²⁸ Там же. Ст. 217.

²⁹ Там же. Ст. 246.

джета доводится до главных распорядителей бюджетных средств и передается для исполнения 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, и, 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.

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, т.е. Министерством финансов для федерального бюджета, на период, не превышающий три месяца³⁰.

³⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 223. Положение о том, что лимиты бюджетных обязательств в части федерального бюджета устанавливаются на

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 Казначейством³¹.

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 РФ 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 2002 г. № 20н, утвердившему Порядок исполнения сводной бюджетной росписи на 2002 г., годовые лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей бюджетных средств утверждаются не Федеральным казначейством, а Министром фи-

период, не превышающий три месяца, содержится также в ст. 249 Бюджетного кодекса. Однако Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ это ограничение было приостановлено с 1 января по 31 декабря 2003 г.

³¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 249.

нансов. После утверждения Министром финансов ЛБО передаются Департаментом бюджетной политики Минфина в Главное управление Федерального казначейства для доведения до главных распорядителей. Федеральному казначейству поручается довести до всех главных распорядителей лимиты бюджетных обязательств с поквартальной разбивкой³² 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 обязательств³³.

Согласно Бюджетному кодексу³⁴, 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. 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 дохо-

³² Согласно приказу Минфина РФ от 30 декабря 2002 г. № 139н «Об утверждении Порядка исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2003 г. и внесения изменений в нее» в 2003 г. ЛБО доводятся до главных распорядителей в годовом объеме без поквартальной разбивки.

³³ Порядок исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2002 г. и внесения изменений в нее, утвержденный приказом Минфина РФ от 18.03.02 № 20н.

³⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 221.

дов 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 учреждениях³⁵, 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 «Инструкции о годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности бюджетных учреждений и иных организаций, получающих финансирование из бюджета в соответствии с бюджетной росписью»³⁶. 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.

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.

³⁵ Утверждена приказом Минфина РФ от 30 декабря 1999 г. № 107н.

³⁶ Утверждена приказом Минфина РФ от 15 июня 2000 г. № 54н.

Учитывая, что ст. 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 п. 15 Инструкции Министерства финансов Российской Федерации, утвержденной вышеуказанным приказом от 21 июня 2001 г. № 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 бюджета³⁷.

Бюджетный кодекс также устанавливает, что доведение лимитов бюджетных обязательств до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств должно происходить через органы Федерального казначейства³⁸. На практике это не выполняется по ряду причин, в том числе объективного характера. Например, органам Казначейства зачастую технически невозможно довести до каждого получателя 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

³⁷ Письмо Минфина РФ от 12 ноября 2001 г. № 3-01-01/12-333 «О порядке реализации приказа Минфина России от 21.06.01 № 46н бюджетными организациями».

³⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 248.

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 %) ³⁹.

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» ⁴⁰. Как уже упоминалось, начиная с февраля 2002 г. 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

³⁹ Информация ГУФК об исполнении федерального бюджета за первое полугодие 2001 г. Опубликовано на официальном сайте Министерства финансов РФ (http://www.minfin.ru/off_in/f/258.doc).

⁴⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 249.

Казначейства указывают на случаи, когда лимиты превышались 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.

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

При этом задержки могут возникать по вине как 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 № 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 2002 г.

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 наметилось определенное улучшение: сроки утверждения лимитов бюджетных обязательств смещаются в

сторону начала года. Так, в 2002 г. лимиты бюджетных обязательств были утверждены Министром финансов Российской Федерации 24 января 2002 г. и доведены Главным управлением Федерального казначейства до главных распорядителей с поквартальной разбивкой в разрезе бюджетной классификации 30 января 2002 г.⁴¹ 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 г. Минфином России в адрес прямых получателей средств федерального бюджета было направлено письмо с предложением до 9 апреля 2001 г. 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 обязательств⁴².

В 2002 г. положение дел со своевременным доведением лимитов несколько улучшилось, что выразилось в более ранних сроках доведения лимитов до конечных 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 г. 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 казначейства⁴³.

В соответствии с доведенными до главных распорядителей средств федерального бюджета лимитами бюджетных обязательств на 2002 г. 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

⁴¹ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за I квартал 2002 г.: http://www.min fin .ru/off_in f/308.doc.

⁴² Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за первое полугодие 2001 г.: http://www.min fin .ru/off_in f/308.doc.

⁴³ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за I квартал 2002 г.: http://www.min fin .ru/off_in f/308.doc.

средств федерального бюджета. Так, в 2002 г. объемы на февраль доведены 7 февраля; на март – 4 марта; на апрель – 2 апреля⁴⁴.

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 министерств⁴⁵.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за девять месяцев 2002 г.: http://www.minfin.ru/off_in/f/308.doc.

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 поставщикам⁴⁶.

Таблица 10

Объемы лимитов бюджетных обязательств, доведенные до бюджетополучателей в январе–сентябре 2002 г. (млн руб.)

Коды экономической классификации	Объем ЛБО на 2002 г., доведенные Минфином до главных распорядителей (с учетом ЛБО за счет аренды)	ЛБО, доведенные до бюджетополучателей на 2002 г. 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 РФ.

В рамках ЛБО, поставленных на учет бюджетополучателями в органах Федерального казначейства в течение января–сентября 2002 г., заключены

⁴⁶ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за девять месяцев 2002 г.: http://www.minfin.ru/off_in/f/308.doc.

договоры на 83,3 %. Это на 6 п.п. больше, чем за тот же период в 2001 г. В январе–сентябре 2001 г. договоры были заключены на 77,3 % от всего объема поставленных на учет ЛБО⁴⁷.

Таблица 11

Работа главных распорядителей по доведению лимитов бюджетных обязательств до подведомственной сети в 2002 г. и 2001 г. (млн руб.)

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 РФ.

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

Согласно Бюджетному кодексу, лимит бюджетных обязательств не может отличаться от объема бюджетных ассигнований в расчете на квартал (за исключением ряда случаев, которые также будут рассмотрены ниже)⁴⁸. 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.⁴⁹ 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 как раз и был установлен для недопущения роста кредиторской задолженности⁵⁰.

⁴⁷ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за девять месяцев 2002 г.: http://www.minfin.ru/off_in/f/308.doc.

⁴⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 224.

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 30 марта 2001 г. № 255 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 г.”».

⁵⁰ Приказ Минфина РФ от 23 апреля 2001 г. № 33н.

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

Вообще практика доведения лимитов бюджетных обязательств имеет недолгую историю (три года) и еще не до конца отработана (см. ниже).

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 2001 гг., 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.

ты 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 Федерации⁵¹. 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 задержка 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.

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. Сутью 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

⁵¹ В частности, Инструкция о порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевого счета для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета», утвержденная приказом Минфина РФ от 30 декабря 1999 г. № 106, а также приказ Минфина России и МНС России от 29 февраля 2000 г. № 21н, АП-3-25/82.

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 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 расходуемых 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.

2.3.5. Процесс изменения бюджетных обязательств в течение года

Представленная выше процедура формирования бюджетных обязательств и денежных обязательств бюджетополучателей рассматривалась в предположении, 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 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 ст. 228 БК), а также в случае блокировки расходов (определенном ст. 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 ст. 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% 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 вследствие⁵²:

- введения режима сокращения расходов бюджета, определенного ст. 229 Бюджетного кодекса;
- исполнения бюджета по доходам сверх утвержденных законом о бюджете, определенного ст. 232 Бюджетного кодекса;
- перемещения бюджетных ассигнований главным распорядителем бюджетных средств в пределах полномочий, определенных ст. 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 % годовых назначений, то правительство вправе ввести режим сокращения расходов. При этом сокращение бюджетных ассигнований по каждому главному распорядителю бюджетных средств также не должно превышать 10 % 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 % 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 за-

⁵² Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 228.

кон 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 1997 г. 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 реалистична, к тому же доходы превышали плановые показатели. Поэтому необходимости во введении 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, критерием, 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 ежемесячного (или хотя бы поквартального) финансирования так, чтобы, с одной стороны, обеспечить плавное выполне-

ние 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 в подобных условиях 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. 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 2001 г. № 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 2002 г. объем первоначально доведенных лимитов бюджетных обязательств отличался от бюджетных ассигнований на величину расходов по Приложению 31 к закону о федеральном бюджете на 2002 г., т.е. на вели-

чину расходов, финансирование которых могло быть отложено на более поздние сроки⁵³.

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.) 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. 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 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 бюджетным 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 ситуации⁵⁴. 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

⁵³ Постановление Правительства РФ от 28 февраля 2002 г. № 137 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 г.”». П. 4.

⁵⁴ Подробный анализ этой проблемы представлен в работе: *Устинов А.* Анализ проблем бюджетного учета и классификации государственного бюджета России: бюджетный дефицит и профицит / Эксперты о бюджетной политике. М., 2003.

на уровне 18,5 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.

Таблица 12

Расчетные параметры Закона о федеральном бюджете на 2002 г. 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 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 IV 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 тому являются ожидания бюджетополучателей на повышение лимитов в будущем. В том числе и по причинам, рассматриваемым в данном случае. Завышение же лимитов 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 в точности соответствовать объему утвержденных бюджетных ассигнований. При этом режим сокращения расходов или секвестр вводить не предполагалось. А в случае резкого снижения доходов ниже запланированного уровня намечалось использовать финансовый резерв или дополнительные заимствования, т.е. 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.

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 и 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%, 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 гг. законами о федеральном бюджете на соответствующий год⁵⁵.

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.

⁵⁵ Ст. 121 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ и ст. 136 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ соответственно.

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 объеме не более 5 % 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 %;
- если бюджетные доходы наоборот, превышают установленные законом о бюджете параметры.

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

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 %, 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 % 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, ст. 166 БК Министру финансов предоставлено право своим распоряжением перераспределять средства федерального бюджета между главными распорядителями, разделами,

подразделами и статьями в пределах не более 10 % 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 трех 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 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 ст. 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 % 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 (т.е. 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 2002 г. 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 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 не совсем понятно, на основании каких критериев определяется, ведет ли данное изменение к возникновению задолженности или нет.

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 ст. 166 БК, создающих возможность несанкционированного отклонения результатов фактического исполнения бюджета по сравнению с плановым в пределах 10 %.

В то же время 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 – т.е. 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 ст. 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 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, но 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» – т.е. 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 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, допуская 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 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 последствий⁵⁶. Во-первых, это порождает «правовую инфляцию» – т.е. 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 – т.е. 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.

⁵⁶ Подробнее об этом см.: *Золотарева А.* 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).

Начиная с 2000 г. 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.

2.4.1. Механизм компенсации существующих федеральных мандатов

Вплоть до 2001 г. механизм целевых компенсаций расходов региональных и местных бюджетов для исполнения 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 г. 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 образован 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.

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, так как такая помощь предоставляется на основе данных о количестве проживающих в регионе лиц, имеющих право на получение соответствующих льгот и пособий.

В 2001 г. 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 г., 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 г. 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 г. в рамках Фонда компенсаций, составила 41,7 млрд руб. (0,54 % ВВП).

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 г. объем Фонда компенсаций (41,7 млрд руб.) лишь ненамного меньше возможных доходов региональных бюджетов по действовавшему в 2000 г. нормативу отчислений НДС в бюджеты субъектов Федерации в 15 % (43,3 млрд руб.)⁵⁷. 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 г.) следует заметить, что принятый на 2001 г. 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 высокودотационные 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.

⁵⁷ Оценивался объем прогнозируемых федеральных доходов от налога на добавленную стоимость за вычетом планируемого объема возмещения налога экспортерам.

Чтобы оценить общий объем обязательств консолидированных бюджетов субъектов Федерации по финансированию государственных пособий гражданам, имеющим детей, а также степень 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 г. Одновременно сравним указанные данные с объемом субвенций региональным бюджетам, выделенных из Фонда компенсаций в 2001 г. 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 *табл. 13* 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. Представлена также 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 показано 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 выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей	Просроченная задолженность по государственным пособиям гражданам, имеющим детей, по состоянию на 1 января 2002 г.	Просроченная задолженность по государственным пособиям гражданам, имеющим детей, по состоянию на 1 января 2001 г.
1	2	3	4
Агинский Бурятский АО	55 517	8 167	42 789
Алтайский край	626 572	660 871	969 847
Амурская область	368 229	251 919	481 253
Архангельская область	332 130	222 000	347 874
Астраханская область	163 592	176 469	223 787
Белгородская область	206 932		
Брянская область	207 749		
Владимирская область	258 116	135 694	238 625

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4
Волгоградская область	478 084	144 354	237 180
Вологодская область	191 362		
Воронежская область	253 294	623 302	645 524
г.Москва	1 092 500	0	0
г.Санкт-Петербург	477 918		
Еврейская АО	40 778	71 160	73 535
Ивановская область	169 140	335 729	367 881
Ингушская республика	215 866	303 168	302 773
Иркутская область	459 690	201 472	295 855
Кабардино-Балкарская Республика	242 018	37 188	37 567
Калининградская область	113 686	23 748	30 694
Калужская область	121 269		27 593
Камчатская область	132 080		70 221
Карачево-Черкесская Республика	104 764		20 405
Кемеровская область	573 908	480 595	670 231
Кировская область	351 063	291 523	404 607
Коми-Пермяцкий АО	57 784	3 504	22 675
Корякский АО	23 383	7 552	21 647
Костромская область	97 266	165 854	141 455
Краснодарский край	1 062 312	484 811	745 649
Красноярский край	504 280	10 579	182 925
Курганская область	245 125	457 398	500 254
Курская область	235 312	201 356	264 694
Ленинградская область	217 293	189 746	270 966
Липецкая область	120 133	7 848	1 141
Магаданская область	62 058	55 790	96 425
Московская область	744 363	0	153 357
Мурманская область	161 184	163 170	220 635
Ненецкий АО	17 080		
Нижегородская область	630 524	178 917	356 079
Новгородская область	107 188		11 495
Новосибирская область	458 645	881 513	923 059
Омская область	431 496	1 008 574	1 149 443
Оренбургская область	469 063	148 749	239 844
Орловская область	131 498		9 950
Пензенская область	447 850	19 397	257 949
Пермская область	325 115		
Приморский край	512 442	654 987	883 569
Псковская область	148 762	142 974	188 082
Республика Адыгея	100 370		30 220
Республика Алтай	117 331	131 400	174 030
Республика Башкортостан	529 957		

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4
Республика Бурятия	234 080	525 479	577 500
Республика Дагестан	615 029	59 189	18 370
Республика Калмыкия	132 302	126 563	187 126
Республика Карелия	144 802		33 802
Республика Коми	225 091	197 345	284 944
Республика Марий-Эл	166 658	187 931	247 837
Республика Мордовия	168 858	152 057	180 106
Республика Саха (Якутия)	363 198		
Республика Сев. Осетия	157 636	212 155	454 571
Республика Татарстан	430 066		7 322
Республика Тыва	168 716	189 296	236 680
Республика Хакасия	169 002	5 828	61 386
Ростовская область	741 746	700 200	833 503
Рязанская область	249 970	220 248	341 834
Самарская область	418 571		
Саратовская область	472 297	355 833	493 260
Сахалинская область	124 171	207 250	241 992
Свердловская область	759 029	1 948 422	2 183 600
Смоленская область	255 455	121 204	261 236
Ставропольский край	547 634	443 251	598 541
Гаймырский АО	10 832		
Тамбовская область	254 170	140 531	230 331
Тверская область	330 376	137 102	312 858
Гомская область	278 394	45 730	165 505
Гульская область	439 243	2 919	268 205
Тюменская область	220 749		24 507
Удмуртская Республика	528 302	243 229	550 098
Ульяновская область	195 945	387 894	416 275
Усть-Ордынский Бурятский АО	104 881		58 304
Хабаровский край	387 322	134 556	269 934
Ханты-Мансийский АО	289 107		
Челябинская область	646 306	592 383	788 895
Чеченская Республика	305 416	30 400	
Читинская область	277 728	653 856	752 659
Чувашская Республика	265 749	0	12 690
Чукотский АО	62 287		41 665
Эвенкийский АО	7 993		1 194
Ямало-Ненецкий АО	80 766		20 528
Ярославская область	149 991	258 374	401 021

Субъект Федерации	Изменение просроченной задолженности по детским пособиям в 2001 г.	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, %
1	5	6	7	8
Агинский Бурятский АО	-34 622	32 387	20 895	155
Алтайский край	-308 976	455 986	317 596	144
Амурская область	-229 334	220 649	138 895	159
Архангельская область	-125 874	285 723	206 256	139
Астраханская область	-47 318	133 610	116 274	115
Белгородская область		266 467	206 932	129
Брянская область		206 664	207 749	99
Владимирская область	-102 931	181 689	155 185	117
Волгоградская область	-92 826	328 018	385 258	85
Вологодская область		191 544	191 362	100
Воронежская область	-22 222	241 022	231 072	104
г.Москва	0	1 020 114	1 092 500	93
г.Санкт-Петербург		582 719	477 918	122
Еврейская АО	-2 375	36 732	38 403	96
Ивановская область	-32 152	163 089	136 988	119
Ингушская республика	395	216 257	216 261	100
Иркутская область	-94 383	420 497	365 307	115
Кабардино-Балкарская Республика	-379	190 040	241 639	79
Калининградская область	-6 946	98 929	106 740	93
Калужская область	-27 593	153 791	93 676	164
Камчатская область	-70 221	45 024	61 859	73
Карачаево-Черкесская Республика	-20 405	106 371	84 359	126
Кемеровская область	-189 636	502 782	384 272	131
Кировская область	-113 084	292 813	237 979	123
Коми-Пермяцкий АО	-19 171	39 477	38 613	102
Корякский АО	-14 095	12 851	9 288	138
Костромская область	24 399	90 908	121 665	75
Краснодарский край	-260 838	664 831	801 474	83
Красноярский край	-172 346	613 938	331 934	185
Курганская область	-42 856	193 260	202 269	96
Курская область	-63 338	208 577	171 974	121
Ленинградская область	-81 220	129 144	136 073	95
Липецкая область	6 707	117 680	126 840	93
Магаданская область	-40 635	54 792	21 423	256

1	5	6	7	8
Московская область	-153 357	767 511	591 006	130
Мурманская область	-57 465	161 202	103 719	155
Ненецкий АО		12 925	17 080	76
Нижегородская область	-177 162	469 962	453 362	104
Новгородская область	-11 495	93 241	95 693	97
Новосибирская область	-41 546	390 940	417 099	94
Омская область	-140 869	421 833	290 627	145
Оренбургская область	-91 095	386 663	377 968	102
Орловская область	-9 950	134 787	121 548	111
Пензенская область	-238 552	176 461	209 298	84
Пермская область		446 603	325 115	137
Приморский край	-228 582	384 003	283 860	135
Псковская область	-45 108	115 676	103 654	112
Республика Адыгея	-30 220	71 059	70 150	101
Республика Алтай	-42 630	80 973	74 701	108
Республика Башкортостан		572 655	529 957	108
Республика Бурятия	-52 021	220 114	182 059	121
Республика Дагестан	40 819	605 416	655 848	92
Республика Калмыкия	-60 563	88 563	71 739	123
Республика Карелия	-33 802	102 950	111 000	93
Республика Коми	-87 599	122 051	137 492	89
Республика Марий - Эл	-59 906	152 271	106 752	143
Республика Мордовия	-28 049	151 519	140 809	108
Республика Саха (Якутия)		341 479	363 198	94
Республика Сев. Осетия	-242 416	129 735	-84 780	-153
Республика Татарстан	-7 322	516 079	422 744	122
Республика Тыва	-47 384	164 445	121 332	136
Республика Хакасия	-55 558	109 061	113 444	96
Ростовская область	-133 303	665 301	608 443	109
Рязанская область	-121 586	199 970	128 384	156
Самарская область		418 601	418 571	100
Саратовская область	-137 427	416 456	334 870	124
Сахалинская область	-34 742	97 774	89 429	109
Свердловская область	-235 178	652 753	523 851	125
Смоленская область	-140 032	115 461	115 423	100
Ставропольский край	-155 290	425 294	392 344	108
Таймырский АО		11 087	10 832	102
Гамбовская область	-89 800	159 597	164 370	97
Тверская область	-175 756	218 621	154 620	141
Томская область	-119 775	194 433	158 619	123
Тульская область	-265 286	195 305	173 957	112
Туменская область	-24 507	267 021	196 242	136
Удмуртская Республика	-306 869	328 433	221 433	148

Продолжение таблицы 13

1	5	6	7	8
Ульяновская область	-28 381	166 759	167 564	100
Усть-Ордынский Бурятский АО	-58 304	50 647	46 577	109
Хабаровский край	-135 378	263 186	251 944	104
Ханты-Мансийский АО		342 557	289 107	118
Челябинская область	-196 512	638 753	449 794	142
Чеченская Республика	30 400	312 962	335 816	93
Читинская область	-98 803	229 761	178 925	128
Чувашская Республика	-12 690	278 144	253 059	110
Чукотский АО	-41 665	28 169	20 622	137
Эвенкийский АО	-1 194	7 966	6 799	117
Ямало-Ненецкий АО	-20 528	81 709	60 238	136
Ярославская область	-142 647	147 699	7 344	2011

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Из представленных в табл. 13 данных видно, что в большинстве субъектов Федерации размер просроченной задолженности по выплате детских пособий снизился в течение 2001 г. 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 г. нельзя сделать вывод о том, что задолженность действительно увеличилась). По состоянию на 1 января 2002 г. 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, поэтому анализ данных по указанным регионам не представляется целесообразным (в табл. 13 такие регионы выделены серым цветом).

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 средства, 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 почти 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.

Таким образом, по итогам проведенного анализа можно сделать вывод о том, что с введением новой системы федерального финансирования такой федеральный расходный мандат, как «государственные пособия гражданам, имеющим детей», 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 г. 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 г. 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 руб.). 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» от 15 мая 1991 г. № 1244-1;
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 г. 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:

- «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ;
- «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1;
- «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внут-

ренных дел Российской Федерации» (Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1);

- «О федеральных органах налоговой полиции» от 24 июня 1993 г. № 5238-1;
- «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах налоговой полиции Российской Федерации» (Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 4991-1);
- Таможенным кодексом Российской Федерации.

Таким образом, в 2002 г. 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 г. объем Фонда компенсаций должен составить 47 млрд руб. (т.е. на 7 млрд больше, чем в 2002 г.). 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 руб., 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 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча. Что касается льгот по оплате жилья и коммунальных услуг для малообеспеченных кате-

горий 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.

Таким образом, с момента образования Фонда компенсаций состав финансируемых из него расходов региональных и местных бюджетов постоянно расширялся, что означает 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 время 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, законопроект «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 п. 4 ст. 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 г. 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 реализацию⁵⁸. В *табл. 14* приведены данные о реализации п. 4 ст. 83 Бюджетного кодекса в последние годы.

Таблица 14

Некоторые показатели реализации п. 4 ст. 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 том числе федеральных законов, законов РФ, законов РСФСР, постановлений Верховного Совета Российской Федерации	43	58	53
из них в течение 3-х лет подряд			29
в том числе 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 том числе обязательства, приостановленные в течение 3-х лет подряд	-	-	480,7

⁵⁸ См. Приложение № 38 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.» от 27.12.2000 № 150-ФЗ и Приложение 17 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2002 г.» от 30.12.2001 № 194-ФЗ.

Продолжение таблицы 14

	2001	2002	2003
– 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 г. приостановлено действие следующих нормативных актов:

1. Пункты 6, 15, 20 и 24 части 1 статьи 14 «Компенсации и льготы гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы»: пункт 6 – первоочередное бесплатное обеспечение легковым автомобилем при наличии соответствующих медицинских показаний; пункт 15 – одноразовое получение беспроцентной ссуды на приобретение или строительство садовых домиков, благоустройство садовых участков, внеочередное обеспечение необходимыми строительными материалами; пункт 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 % ссуды за счет средств федерального бюджета; пункт 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»: пункт 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 % ссуды за счет средств федерального бюджета); пункты 10 и 11 части первой статьи 17 «Компенсации и льготы гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения и переселенным (переселяемым) из зоны отселения»: пункт 10 – одноразовое получение беспроцентной ссуды на хозяйственное обзаведение и на строитель-

ство индивидуального жилого дома с надворными постройками; пункт 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»: пункт 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 руб.) «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 г. № 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 г. № 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 г. № 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 мотоколяску, при отсутствии противопоказаний к вождению автомобиля.

5. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 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 г. № 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.

Пункт 2 статьи 40 предусматривает «ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10 % 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.

Пункт 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;

Пункт 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 г. № 3517-1.

10. Абзац четвертый пункта 12 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 23 сентября 1992 г. № 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 г. № 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 г. № 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 г. № 3612-1 в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета. Часть вторая статьи 45 гарантирует ежегодно направление не менее 2 % 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.

14. Часть третья статьи 52 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 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 г. № 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 г. № 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 г. № 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 г. № 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 г. № 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 г. № 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.

23. Статья 28 Федерального закона от 30 января 1996 г. № 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 г. № 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 в размере 3 руб. 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 г. № 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 руб., 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 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», предусматривающая финансирование кинематографии в размере не менее чем 0,2% 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 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», предусматривающая выделение не менее 4% расходной части 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 г. № 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 г. № 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 г. № 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 г. № 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 физиче-

ских лиц (подходного налога) Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

34. Статья 8 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 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 руб. 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 г. № 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 г. № 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 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» в 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 г. № 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 г. № 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 руб., в том числе задолженность в

сумме 177,60 млн руб., образовавшуюся в 1994–1995 гг., задолженность в сумме 247,80 млн руб., образовавшуюся в 1996 г., и задолженность в сумме 167,60 млн руб., образовавшуюся в 1997 году...».

41. Статья 2 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 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 г. в сумме 167,7 млрд руб., погашается начиная с 2000 года».

42. Пункт 2 статьи 21 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 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 г. № 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 г. № 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 г., а также за 1997 г. за счет средств федерального бюджета в сумме 5 047,06 млн руб., часть третья статьи 6 Федерального закона от 23 июня 1999 г. № 114-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1997 год».

46. Статья 15 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 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 защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в сумме 689,5 млн руб., в том числе задолженность в сумме 177,6 млн руб., образовавшуюся в 1994–1995 гг., задолженность в

сумме 247,8 млн руб., образовавшуюся в 1996 г., задолженность в сумме 167,6 млн руб., образовавшуюся в 1997 г., и задолженность в сумме 96,5 млн руб., образовавшуюся в 1998 г.».

47. Части вторая и третья статьи 10 Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 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 г. № 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 руб.

49. Статья 7 Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 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 руб., произведенных сверх сумм, поступивших из федерального бюджета 1994–1999 гг.

50. Часть вторая статьи 6 Федерального закона от 30 мая 2001 г. № 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 г., а также за 1997 г. за счет средств федерального бюджета в сумме 5 047,06 млн руб.

51. Статьи 9 и 10 Федерального закона от 10 июля 2001 г. № 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 г. 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 ста-

твеей 2 Федеральнаго закона от 21 июля 1997 г. № 113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» в сумме 8 931,96 млн руб.

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 г., не поступившие в Фонд в сумме 465,0 млн руб., подлежат возмещению за счет средств федерального бюджета в 2002 г.».

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 г. и на 380,4 млрд руб. в 2002 г.

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. Не случайно в *табл. 14* в графе «объем приостановленных (отмененных) обязательств [подлежащих исполнению] за счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» в 2001 и 2002 г. стоит прочерк. Иными словами, ни в 2001, ни в 2002 гг. нефинансируемые федеральные мандаты приложениями к закону о федеральном бюджете не приостанавливались. Что касается данных за 2003 г., то приведенная в *табл. 14* 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 феде-

ральном 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 руб. 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 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, так как 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 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.

Третье ограничение применения п. 4 ст. 83 БК обусловлено политическими причинами. Как показывает практика, предлагаемый Правительством перечень приостанавливаемых нормативных актов утверждается Госдумой 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 ст. 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, 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 неприменимо 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 г. 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 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 г. «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.

Вместе с тем следует отметить, что вплоть до настоящего времени «защита» федерального бюджета против требований кредиторов по публично-правовым обязательствам обеспечивалась не столько законодательными нормами (в частности, п. 5 ст. 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 – т.е. между 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, так как он сохраняет 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, имеющим 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 значительная часть требований кредиторов по публично-правовым обязательствам вытекает именно из противоречий между федеральными законами – т.е. 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 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.

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

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 следующие⁵⁹:

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 определенных 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 ст. 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

⁵⁹ Подробнее об этом см. доклад А. Золотаревой «Нефинансируемые федеральные мандаты», подготовленный в рамках проекта Бюро экономического анализа. Опубликован на сайте Института экономики переходного периода (www.iet.ru).

сузить перечень предметов исключительного ведения органов местного самоуправления, оставив в нем лишь те вопросы, в решении которых местному 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 образуют 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 ст. 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 сов-

местного 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 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 уста-

новление 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, сделает 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, так как 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.

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, отнести к федеральной компетенции регулирование и финансовое обеспечение высшего образования; осу-

шествление 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 (т.е. введении их финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета). В первую очередь следует сокращать жесткие необеспеченные федеральные мандаты, т.е. 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 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 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 – т.е. 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 ст. 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. 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 ст. 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов веде-

ния 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 предшествовавших 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.

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 (т.е. 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.

Однако 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 случаются 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 (муни-

ципального) 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 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) расписаны 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, ст. 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»⁶⁰. 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 иммунитета и принципом ответственности государства по своим обязательствам. Вариантом решения может быть изложение ст.ст. 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, т.е. задолженность по таким обязательствам рассматривается как задолженность бюджетных учреждений. И здесь механизм реализации ответственности еще более запутан. Статья 20 Гражданского кодекса под собственной ответственностью учреждения подразумевает ответственность «находящимися в его распоряжении (т.е. 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,

⁶⁰ Ст. 128 ФЗ от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 г.».

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 ст. 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 трех 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 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 правильным⁶¹. 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 ст. 120 ГК подразумевает ответственность «находящимися в его распоряжении (т.е. 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.

⁶¹ 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).

В связи с вышесказанным представляется разумным ограничить размер взысканий средств по решениям судов со счетов бюджетного учреждения 10 % 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 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 (т.е. 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. Входя 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 ссылаться 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.

В результате отсутствия контроля за сделками бюджетных учреждений количество и сумма судебных исков к казне за последние годы росли весьма быстрыми темпами (см. *табл. 15*).

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 2001 г. Опубликовано на официальном сайте Минфина в Интернете (http://www.minfin.ru/off_inf/kudrin.htm).

В 2001 г. в Минфин поступило 13,3 тыс. исполнительных листов на сумму 44,2 млрд руб., из них 10,7 тыс. листов на сумму 14,3 млрд руб. к

Министерству обороны, МВД, Федеральной пограничной службе, по общегосударственным министерствам и ведомствам – 2,6 тыс. листов на сумму 29,9 млрд руб.⁶²

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 более важно, 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 приравнение 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 при исключении возможности принятия ими несанкционированных обязательств задолженность бюджетных учреждений по своему правовому режиму должна быть приравнена к обязательствам самого государства.

⁶² Доклад Руководителя ГУФК Т. Г. Нестеренко на Расширенной коллегии Минфина 20.02.2002. Опубликовано на официальном сайте Минфина (http://www.minfin.ru/off_in/f/kol200202/n_esterenko.htm).

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, т.е. 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. Кроме того, 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. Т.е. 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 обязательств, а не бюджетные ассигнования. А бюджетные ассигнования в начале года, как правило, не соответствуют лимитам бюджетных обязательств⁶³.

В качестве одного из примеров, подтверждающих необходимость согласования заключаемых договоров с установленными лимитами бюджетных обязательств⁶⁴, можно привести многократные случаи превышения выделенных лимитов средств федерального бюджета по закупкам продовольствия, поставляемого Федеральной продовольственной корпорацией (ФПК) учреждениям Минобороны России в 1993–1995 гг. 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 1998 г. во исполнение Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Основные принципы определяют, что финансирование

⁶³ Как уже упоминалось, в 2003 г. ситуация изменилась и впервые утвержденные лимиты бюджетных обязательств с самого начала будут соответствовать бюджетным ассигнованиям и сводной бюджетной росписи.

⁶⁴ Описываемый пример относится ко времени, когда лимиты бюджетных обязательств еще не были введены. Их роль выполняли лимиты финансирования. Однако сути проблемы это не меняет.

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 1999 г. № 806. Работа по учету бюджетных обязательств федерального бюджета органами Федерального казначейства началась с сентября 1999 г.

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 Россий-

ской 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. № 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.

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.

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 г. № 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 2000 г. № 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.

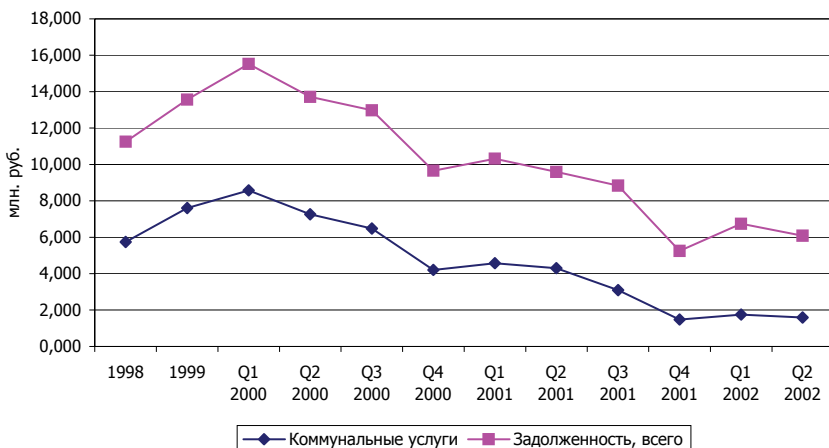


Рисунок 1. Динамика кредиторской задолженности бюджетных учреждений, финансируемых из федерального бюджета по оплате коммунальных услуг

Источник: Госкомстат РФ.

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 Постановлении № 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 2002 г. № 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. Вместе с тем 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 субсидиарной ответственности привлекается государство – т.е. 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 казначейства⁶⁵.

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 закона⁶⁶.

⁶⁵ Этот подход предлагается, например, в работах: *Кожягин Д. Л.* Правовые механизмы недопущения роста задолженности бюджета // *Право и экономика*, 2000. № 5; *Козырин А и др.* Комментарии к Бюджетному кодексу Российской Федерации. М.: ЭКАР, 2002.

⁶⁶ Но следует иметь в виду, что согласно п. 2 ст. 3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать этому кодексу. В про-

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, в каком он закреплён 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-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 кодекс⁶⁷.

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. № 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. № 1008. Данным Типовым положением установлено, что общеобразовательное учреждение, на его основе и на ос-

тивном случае, при наличии спора в суде, подлежит применению ГК РФ, а не указанный закон. Поэтому в любом случае потребуются внесение изменений в ГК РФ.

⁶⁷ См.: *Комягин Д. Л.* Правовые механизмы недопущения роста задолженности бюджета // *Право и экономика*, 2000. № 5.

нове 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 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. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 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 о 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 законо-

дательством возможность сочетания основной и предпринимательской деятельности бюджетных учреждений. Он предполагает внесение соответствующих изменений в Бюджетный и 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. Золотаревой⁶⁸, который предполагает разделение существующих бюджетных учреждений на две категории:

⁶⁸ Золотарева А. Некоторые рекомендации по реформированию статуса государственных учреждений. Доклад в рамках проекта СЕРРА опубликован на сайте Института экономики переходного периода (www.iet.ru).

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 государственно-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 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 устанавливает 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 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе» и Положением о Федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864, санкции за нецелевое использование бюджетных средств в размере действующей учетной ставки Банка России отсутствовало само определение нецелевого использования бюджетных средств.

Первая попытка дать такое определение была сделана в письме Минфина от 16 апреля 1996 г. № 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. № 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 тот 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 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 основе соблюдения формально закрепленных процедур. В международной практике такая организация бюджетного процесса называется «бюджетированием, ориентированным на результат».

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 в целях повышения ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета за обеспечение финансирования предусмотренных бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств на 2002 г. 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 также⁶⁹:

⁶⁹ Комментарии к Бюджетному кодексу Российской Федерации (под ред. М. В. Романовского и О. В. Врублевского). Опубликовано на официальном сайте системы Гарант (<http://garan.t.park.ru/private/default.asp?n o=3360218>).

- 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.

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 2001 г. по контролю за зачислением, перечислением и использованием средств федерального бюджета, были выявлены следующие самые распространенные виды таких нарушений⁷⁰:

- 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

⁷⁰ Суконников Е. С. Совершенствовать финансовый контроль // Финансы, 2002. № 12.

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 %⁷¹.

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, средства⁷² 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.

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 ответственности 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

⁷¹ Там же.

⁷² Имеются в виду бюджетные средства.

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. руб., при ее расположении в центре города Иваново, отсутствии собственной котельной и наличии центрального отопления⁷³.

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

⁷³ Доклад ГУФК об исполнении федерального бюджета за девять месяцев 2002 г.

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.

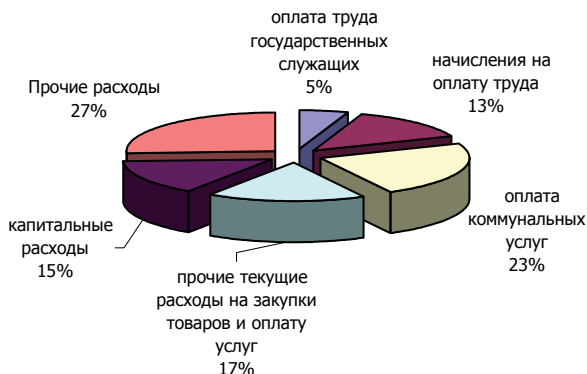


Рисунок 2. Структура просроченной кредиторской задолженности учреждений федерального бюджета на 1 декабря 2002 г.

Как видно из рис. 2 и 3, существенную долю в задолженности занимают расходы по разделу «Прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг», причем в 2002 г. 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 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 текущего контроля 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, так как 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.

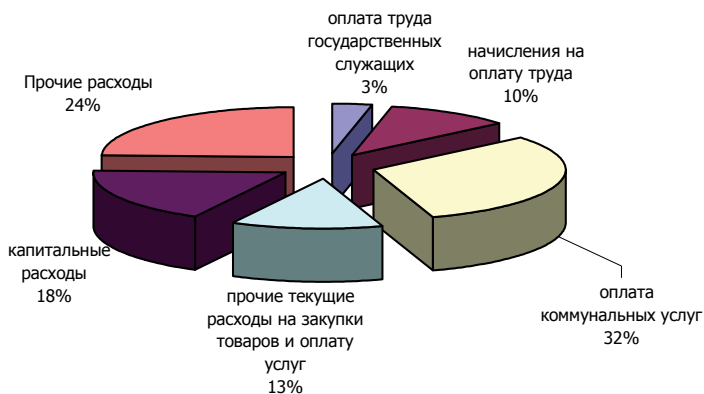


Рисунок 3. Структура просроченной кредиторской задолженности учреждений федерального бюджета на 1 декабря 2001 г.

Источник: Госкомстат РФ.

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 пределах⁷⁴. В настоящее время, согласно ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, орган, исполняющий бюджет, совместно с главным распорядителем средств определяют 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.

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 об-

⁷⁴ См.: Цыденмункуева Ч. Т. Целевое использование бюджетных средств // Финансы, 2002. № 9.

разом, 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. 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, 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 обязательств. Сказанное не означает, что государство не вправе отменить ранее изданный закон, предусматривающий расходное обязательство, но 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 (т.е. 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 (т.е. 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 фи-

зическим 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, т.е. не стали бюджетными обязательствами;
- если ассигнования на реализацию ранее принятого обязательства были утверждены в составе расходов бюджета (т.е. 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 законодательного органа 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, т.е. 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 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 РФ 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%.

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 – т.е. 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 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 те из них, по которым контрагентами уже произведено исполнение. В таких случаях секвестр приводит к возникновению прямых убытков у контрагентов бюджета, возмещения ко-

торых они вправе требовать в судебном порядке. В связи с этим представляется целесообразным восстановить в бюджетном законодательстве понятие «защищенных расходов» – т.е. 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 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 г. 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, 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 время 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 г. и на 380,4 млрд руб. в 2002 г. Однако на основании п. 4 ст. 83 БК не могут приостанавливаться нормы тех федеральных законов, которые возлагают обязанность финансирования уста-

новленных 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 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.

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 неприменима 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, так как 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.

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 обязатель-

ства, 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.

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, так как 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 расходов 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 (т.е. введении их финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета). В первую очередь следует сокращать жесткие необеспеченные федеральные мандаты, т.е. те, которые возлагают на субнациональные бюджеты строго определенные финансовые обязательства;

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», т.е. 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 – т.е. компенсировать соответствующие расходы либо всем регионам, либо только тем, у которых 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. 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 указания на ис-

точники 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;

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%-ный предел взысканий предлагается установить при списании средств со счетов бюджетных учреждений по их обязательствам, так как «обнуление» счета бюджетного учреждения по его гражданским обязательствам лишает 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 глав-

ного 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 – т.е. выходит за пределы лимитов бюджетных обязательств.

Введенный с 1999 г. 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, так как 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 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 – т.е. 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 Феде-

рального 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 не 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.

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 счете, не могут погасить задолженности только потому, что соответствующая статья расходов не предусмотрена сметой.

Из этой ситуации возможны 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. Судебно-арбитражная практика по делам, связанным с проблемой урегулирования несанкционированной кредиторской задолженности бюджетов в России

В настоящей главе рассматриваются следующие проблемы арбитражной практики: основания и пределы ответственности бюджета по долгам государственных унитарных предприятий; проблемы определения ответчика по сделкам, заключенным органами государственной власти; проблемы взыскания неустоек и процентов за нарушение договорных обязательств бюджетополучателями и др.

3.1. Ответственность бюджета по долгам государственных унитарных предприятий

Несмотря на то, что обычно проблема несанкционированной задолженности возникает применительно к последствиям деятельности бюджетных учреждений, она может также появиться в отношениях с участием государственных или муниципальных предприятий.

На практике бывали ситуации, когда государственные унитарные предприятия (ГУП) без соблюдения требований законодательства обязывались по различным гражданско-правовым сделкам, обременяя тем самым соответствующий бюджет. Например, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 10 июля 2001 г. № 2788/01 приводится случай возникновения подобной задолженности вследствие перевода на ГУП долга другой коммерческой организации без учета специальной правоспособности таких предприятий. Суд признал, что в этом случае имело место нарушение специальной правоспособности унитарных предприятий, в результате чего возникла несанкционированная задолженность соответствующего бюджета.

3.2. Проблемы определения 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, вытекающему из отношений внутреннего валютного займа РФ, в своем решении указал, что считает исковые требования не подлежащими удовлетворению по следующим основаниям⁷⁵.

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 второго ответчика.

3.3. Учет денежных средств бюджетополучателей

Представляется, что помимо механизма учета кредиторской задолженности косвенным, но достаточно эффективным инструментом регулирования бюджетных расходов является механизм *учета денежных средств*

⁷⁵ См.: «Об обзоре практики рассмотрения в судах споров с участием Министерства финансов РФ по защите интересов казны РФ и Правительства РФ за 1999 г.» (VI. Судебно-арбитражная практика по делам, связанным с погашением внутреннего государственного долга).

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 № 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 ст. 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 на единый счет федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства.

Во исполнение указанной нормы закона Приказом Минфина РФ от 21.06.2001 № 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 Вер-

ховном Суде страны⁷⁶. Но Суд не стал на сторону заявителей и мотивировал это следующим:

«Данные правовые акты 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.

3.4. Проблемы исполнения судебных актов о взыскании суммы кредиторской задолженности бюджетов в РФ и определения субъекта субсидиарной 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 достаточного количества денежных средств для погашения кредиторской задолженности.

Возникают также проблемы выбора надлежащего субъекта субсидиарной ответственности по обязательствам учреждений и источника имущества, за счет которого будет исполнен исполнительный документ.

Так, Президиум ВАС РФ⁷⁷ рассмотрел протест заместителя Председателя ВАС РФ на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Было установлено, что муниципальное унитарное предприятие обратилось в Арбитражный суд с иском к государственному образовательному учреждению начального профессионального образования, Министерству образования Российской Федерации, Управлению Федерального казначейства по Ленинградской области, Главному управлению Федерального каз-

⁷⁶ Решение ВС РФ от 12 февраля 2002 г. № ГКПИ2001-1852, 1861, 1866.

⁷⁷ Постановление Президиума ВАС РФ от 9 июля 2002 г. № 2124/02.

начейства Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации о взыскании задолженности по оплате тепловой энергии.

Решением суда иск был удовлетворен за счет Минобразования России на том основании, что Министерство является учредителем училища и в соответствии с п. 2 ст. 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 явствовало, что между 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 ст. 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 ст. 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*⁷⁸ (выделено авторами), приобретенных от

⁷⁸ 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

приносящей доход 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 № 143.

3.5. Проблемы взыскания неустоек и процентов за нарушение договорных обязательств бюджетополучателями

По одному из таких дел⁷⁹ 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 части⁸⁰.

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 № 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 указал, что «в случае недостаточности указанных денежных средств [*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).

⁷⁹ Постановление Президиума ВАС РФ от 14 июля 1998 г. № 2605/98.

⁸⁰ 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. № 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. № 2044/01).

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 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 суммы долга⁸¹.

ТОО «Ресурс Ко Лтд» обратилось в арбитражный суд с иском к войсковым частям № № 70181, 15018 и 65 Управлению начальника работ ТОФ МО РФ о взыскании задолженности за выполненные по договору подряда строительно-монтажные работы и процентов за пользование чужими денежными средствами.

Решением суда 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.

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, 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 закона 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.

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. № 2231/96).

⁸¹ Постановление ФАС Дальневосточного округа (ФАС ДВО) от 24 февраля 1999 г. Дело № Ф03-А51/99-1/124.

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*⁸² (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.

3.6. 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.

Так, ФАС МО рассмотрел кассационную жалобу ЗАО «НТЦ Эрат», чей иск к Министерству обороны Российской Федерации о взыскании долга по оборонному заказу был отклонен⁸³.

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 при 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 были заключены государственные контракты на выполнение заказа на закупку и поставку продукции для государственных нужд.

⁸² 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.

⁸³ Постановление ФАС МО от 21 февраля 2000 г. Дело № КГ-А40/453-00.

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 из-за невозможности 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 г. в результате недофинансирования санкционированных бюджетным законодательством Российской Федерации расходов за счет средств федерального бюджета в процессе его исполнения в 1997–1998 гг.; 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, кроме государственного заказчика, лиц.

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 рассмотрение⁸⁴.

⁸⁴ 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 решение тем, что поскольку ответчик от получения продукции (работ) не отказался, их

3.7. 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 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)⁸⁵.

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 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 суда 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;

принятие влечет законное требование по оплате (Постановление ФАС МО от 21 февраля 2000 г. Дело № КГ-А40/394-00).

⁸⁵ Постановление ФАС СЗО от 10 сентября 2002 г. Дело № А56-15062/02.

- по смыслу ст. 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. 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 ст.ст. 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 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*⁸⁶ (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).

⁸⁶ 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.

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 ст. 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 № 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.

Таким образом, кассационная инстанция обжалуемый судебный акт отменила, а дело направила на новое рассмотрение.

По другому делу⁸⁷ 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 № 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 г.

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 ст. 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 г. 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.

⁸⁷ Постановление ФАС СЗО от 4 июня 2002 г. Дело № А42-2796/01-4.

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 ст. 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 п. 3 ст. 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.

В соответствии со ст. 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, ст. 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 г. 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 255 497 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 г. от внебюджетной деятельности было получено 206 868 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 ст. 120 ГК, согласно которой особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами⁸⁸.

⁸⁸ 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 тако-

Более того, необходимо иметь в виду, что некоторые положения Бюджетного кодекса РФ прямо противоречат концепции свободы договора и равенства субъектов в частноправовых 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 при этом 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.

Заключение

Проведенный анализ дел, связанных с урегулированием кредиторской задолженности бюджетов в Российской Федерации, показывает, что в правоприменительной деятельности судебно-арбитражных органов, наряду с прочими, существуют 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 возможно 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 с 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 недофинансированием из бюджета). В результате страдают интересы кредиторов, которые

вых. По-видимому, и в данном случае можно обосновать примат БК РФ со ссылкой на п. 3 ст. 2 ГК РФ.

несут потери от инфляции и не получают даже сумму основного долга в сопоставимых ценах. На наш взгляд, указанная позиция судов нелогична, так как 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 правило⁸⁹, 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.

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

⁸⁹ 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.

требований кредиторов 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 учитывать, 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. 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 публично-права, в зависимости от утверждения в бюджете ассигнований на соответствующие цели, а следовательно, отказы судов от удовлетворения исков являются следствием весьма односторонней трактовки законодательства.

4. Судебная практика показывает 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 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 обя-

зательствам 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 4. Количественная оценка объемов задолженности бюджетной системы и оценка экономических последствий неплатежей бюджета

4.1. 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, т.е. данные, связанные с гражданско-правовыми обязательствами государства и бюджетных учреждений.

Впрочем, за три последних года (2000–2002) данные по задолженности давались только на ежемесячной основе, без итоговых результатов по году⁹⁰.

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 № 49.

⁹⁰ 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.

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.

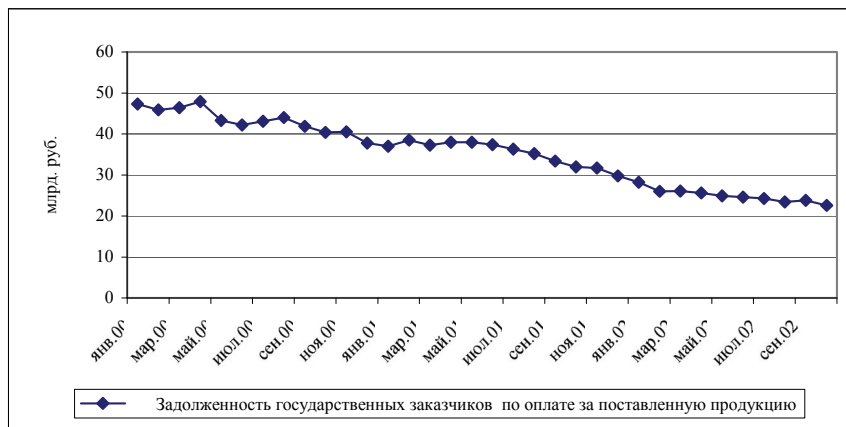


Рисунок 4. Задолженность государственных заказчиков по оплате за поставленную продукцию, млрд руб.

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 1998 г. и до середины 2001 г. 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 2001 г. 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 № 49. Данные Минфина строятся на основе отчетов, предоставившихся бюджетными организациями по форме, определенной Приложением к «Методическим рекомендациям по составлению сводной квартальной отчетности по кредиторской задолженности организаций, финансируе-

мых за счет средств федерального бюджета», утвержденных Приказом Министра финансов от 28 августа 1998 г., № 165. 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 Минфина РФ от 25 декабря 2000 г. № 119н «О признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 28 августа 1998 г. № 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 гг. 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 гг.

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, спустя 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 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.

4.2. Количественная оценка задолженности федерального бюджета

Инвентаризация 1998–1999 гг., проведенная в рамках Программы экономии расходов⁹¹, 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 так называемая 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 ниже, данные, собираемые и публикуемые Госкомстатом и Минфином, не позволяют получить полную картину о величине задолженности самого бюджета и бюджетных учреждений. Впрочем, их можно использовать для получения оценок, в том числе оценок собственно задолженности бюджета.

4.2.1. 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,

⁹¹ Постановление Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов».

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 *табл. 16*, 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 том числе просроченная	13,6	10,3	6,5	5,3
Дебиторская задолженность	3,6	8,2	7,9	12,4
В том числе просроченная	Нд	1,4	1,8	2,1

Источник: Госкомстат РФ.

Простое сравнение данных Минфина и Госкомстата за 1999 г. (*табл. 16* и *17*) показывает, насколько несовершенна информационная база по кредиторской 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» в *табл. 16* (Госкомстат) и «Остальные разделы» в *табл. 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 2001 г.

В данных Минфина оценкой признанной задолженности бюджета может являться показатель «В счет недофинансирования за предыдущий год» (см. *табл. 17*). Аналогом этого показателя в данных Программы экономии расходов может служить «санкционированная задолженность». Как видно при сравнении данных *табл. 17* и *табл. 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 том числе утвержденная Правительством РФ	30,7	66,2	<i>Нд</i>
В счет недофинансирования за предыдущий год	41,2	38,4	28,4
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	72,4	79,3	54,2
В том числе утвержденная Правительством РФ	26,6	61,2	<i>Нд</i>
В счет недофинансирования за предыдущий год	<i>Нд</i>	33,3	26,3
Остальные разделы	25,3	37,0	28,0
В том числе утвержденная Правительством РФ	4,1	5,0	<i>Нд</i>
В счет недофинансирования за предыдущий год	<i>Нд</i>	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 возникновения⁹².

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. № 441 «Вопросы исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» в соответствии со ст.ст. 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, так как эта задолженность возникла в результате недофинансирования бюджетополу-

⁹² Подробное описание методики получения данных из Программы экономии представлено в предыдущих разделах.

чателей, не оформленного в соответствии с порядком изменения объема бюджетных ассигнований, 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 главе 2, 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-го уровня	2-го уровня
На конец 1998 г.	96,6	43,3	53,3	25,2	28,1
На конец 1999 г.	113,5	41,2	72,3	43,3	29,0

Источник: Постановление Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных 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: Постановление Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных 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. № 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 табл. 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 2000 г. 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.

Очевидным недостатком всех этих данных является то, что они заканчиваются началом 2001 г. 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 2000 г. 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 г. (млрд руб.)

Раздел	Сумма (план)	Факт
Всего	7,5	43,7
Национальная оборона	3,0	41,5
Остальные	4,5	2,2

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

В 2001 г. также происходило погашение кредиторской задолженности. Результаты этого приведены в табл. 21:

Таблица 21

Погашение кредиторской задолженности бюджетных учреждений в 2001 г., млрд руб. (без силовых ведомств)

	Уточненная сводная роспись бюджета	Финансирование	Кассовое исполнение
1	2	3	4
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

Продолжение таблицы 21

1	2	3	4
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 табл. 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, для определения объема накопленной задолженности на конец 2001 г. будем считать эти данные оценкой именно изменения объема задолженности. 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 табл. 17. Однако в 2000–2002 гг. 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 (табл. 17) на конец 2000 г. снизился только до 28,4 млрд руб., при том что объем погашения (см. табл. 20) составил 43,7 млрд руб. В то же время есть некоторые основания предполагать, что задолженность бюджета в 2001–2002 гг. была в основном погашена и в настоящее время пока не является значимой проблемой⁹³. 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 табл. 22.

Таблица 22

Совокупная оценка кредиторской задолженности бюджетных организаций, финансируемых из федерального бюджета

Млрд руб.	1998	1999	2000	2001 (оценка)
Кредиторская задолженность на конец периода	97,7	116,3	82,1	68,2*
Силловые	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
Доли в %				
Кредиторская задолженность на конец периода	100 %	100 %	100 %	100 %
Силловые	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 2001 г.

Источник: Минфин РФ, 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

⁹³ Это предположение основано на косвенных свидетельствах, таких, как высказывания работников Министерства финансов и т.д.

бюджета в соответствующем году. По нашему мнению, даже полная выплата данной суммы в течение нескольких лет не будет иметь катастрофические последствия для федерального бюджета.

4.2.2. 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.

В настоящий момент существуют лишь приблизительные оценки величины публично-правовых обязательств.

Например, инвентаризацией законодательной базы в 1998 г. было установлено, что размер нефинансируемых мандатов можно оценить на уровне 8 % ВВП⁹⁴.

На конец 2000 г. насчитывалось более 100 федеральных мандатов, не обеспеченных финансированием, которые оценивались в 500 млрд руб., т.е. около 7 % ВВП⁹⁵. Льготы по социальным законам оценивались в размере 250 млрд руб.⁹⁶ В 2001 г. они были сокращены только на 49 млрд руб., т.е. менее чем на 10 %.

В материалах к проектам законов о федеральном бюджете на 2002 г. и 2003 г. приводились оценки нефинансируемых обязательств федерального бюджета, исполнение которых приостанавливалось законами о бюджете. Финансовая оценка объема средств федерального бюджета на 2003 г., необходимых для реализации приостановленных законодательных актов, составила 485 млрд руб., или 3,7 % ВВП (см. *табл. 23*). Несмотря на то, что в случае приостановления действия соответствующих нормативных актов кредиторской задолженности не возникает, до 2001 г. (когда была введена практика приостановления действия нормативных актов, расходы на реализацию которых не предусмотрены законом о бюджете) эти нормы феде-

⁹⁴ Устинов А.В. Влияние структурных реформ на бюджет Российской Федерации в долгосрочной перспективе / Инструменты макроэкономической политики для России. ЭЭГ, 2001.

⁹⁵ Доклад Министра финансов А.Кудрина на расширенной коллегии Министерства финансов 16 апреля 2001 г. Опубликован на сайте Министерства финансов (http://www.minfin.ru/off_in/f/kudrin.htm).

⁹⁶ Там же.

рального законодательства теоретически⁹⁷ 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 populistских соображений исключал тот или иной законодательный акт из перечня приостанавливаемых актов без решения вопроса об источниках его финансирования.

Таблица 23

Перечень законодательных актов, действие которых приостанавливается на 2003 г. в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию

Законодательный акт	Финансовая оценка, млрд руб.
1	2
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 г. № 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 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»	оценка затруднена

⁹⁷ На практике взыскание задолженности федерального бюджета по публично-правовым обязательствам всегда было затруднено отсутствием юридического признания такой задолженности.

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 г. № 3612-1	46,6
Часть пятая статьи 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1	0,3
Подпункт 2 пункта 3 статьи 7 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»	0,3

Продолжение таблицы 23

1	2
Абзац седьмой части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 9 июня 1993 г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов»	1,3
Пункт 3 части первой статьи 36 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»	1,7
Статья 15 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 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 г. № 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 г. № 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 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»	5,4
Абзац второй пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»	53,2
Пункт 7 статьи 12 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»	0,1
Абзац восьмой статьи 19 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 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 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»	0,5
Абзац третий пункта 2 статьи 19 Федерального закона от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»	оценка затруднена

Продолжение таблицы 23

1	2
Федеральный закон от 28 мая 1999 г. № 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 г. № 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 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»	оценка затруднена
Пункты 4 и 5 статьи 57 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 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.

4.3. Количественная оценка задолженности региональных и местных бюджетов

4.3.1. 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 *табл. 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 РФ, Министерство финансов РФ.

Как видно из *табл. 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 1999 г. резкий рост задолженности, а затем постепенное снижение.

Данные Минфина, представленные в *табл. 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**

Млн руб.	1998	1999	2000	2001
1	2	3	4	5
Кредиторская задолженность на конец года	123 448	133 167	124 403	125 580
В том числе:				
Из-за недофинансирования из бюджетов	119 021	128 409	119 210	118 266
В том числе:				
Региональные бюджеты	27 507	29 141	25 758	27 897
Местные бюджеты	91 514	99 269	93 452	90 370
В % от общего объема				
Кредиторская задолженность на конец года	100	100	100	100
В том числе:				

Продолжение таблицы 25

1	2	3	4	5
Из-за недофинансирования из бюджетов	96,4	96,4	95,8	94,2
В том числе:				
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 *табл. 25*, по наиболее свежим из имеющихся данным 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 г. 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, казалось, должна быть слабее из-за недостаточного развития или отсутствия казначейской системы и 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 г. возникла не по причине недофинансирования из бюджета, т.е. 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 квазиденежных форм расчетов, начиная с 1995 г., 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 1997 г. 44 % доходов консолидированного бюджета регионов представляли собой зачеты, бартер и т.д.⁹⁸ В результате региональные и местные бюджеты имели искаженную структуру расходов, что выражалось, в частности, в невозможности финансирования других расходов, где требовались «живые» деньги. Использование квазиденежных расчетов стимулировало налоговые платежи предприятий, что в свою очередь приводило к еще большему накоплению задолженности.

⁹⁸ *Источник:* Минфин РФ.

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 *рис. 5* и *6*.

На конец 2002 г., как видно из *рис. 5* и *6*, 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 %).

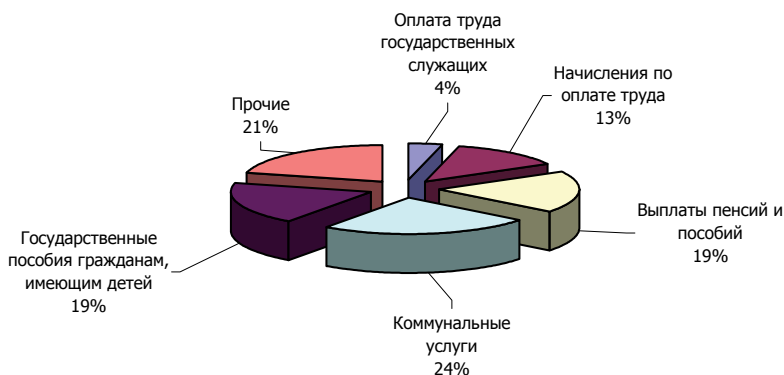


Рисунок 5. Структура суммарной кредиторской задолженности на региональном уровне в конце 2001 г.

Источник: Минфин РФ.

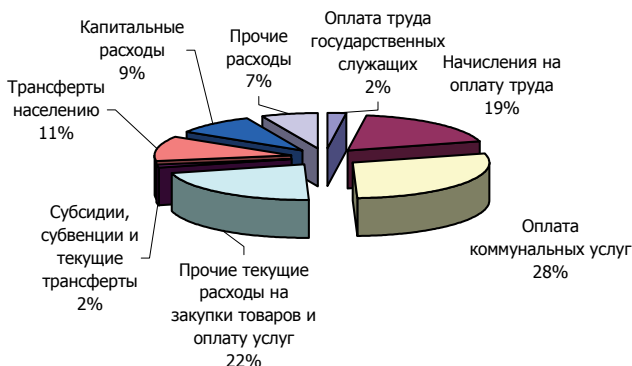


Рисунок 6. Структура просроченной кредиторской задолженности организаций, финансируемых из территориальных бюджетов на 1 декабря 2002 г.

Источник: Госкомстат РФ.

4.3.2. 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 2003 г. 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.

4.3.3. 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. *табл. 26*). 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. Ее выполнение может быть обусловлено принятием региональными властями некоторого набора мер в области налоговой и бюджетной политики лишь настолько, насколько этого 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.

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. Необходимость финансового оздоровления может быть вызвана, например, 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 г., представлены в *табл. 26*. 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 г. 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 г.). 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 г.). Следует отметить, что за 2001 г. 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 – на 13 млрд руб., а государственный долг вырос на 82 млрд руб.

Состояние кредиторской задолженности и государственного долга субъектов Федерации на 1 января 2002 г.

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 внутренний и внешний долг субъекта Федерации (тыс. руб.)	Всего: кредиторская задолженность субъекта Федерации, государственный внутренний и внешний долг (% расходов)
1	2	3	4	5	6	7	8
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

Продолжение таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8
Владимирская область	83	135 694	0	202 502	4,6	1369490	23,4
Волгоградская область	9 247	144 354	1850	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-	0	0	0	537 812	1,1	12420003	27,1

Петербург							
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
Ингушская Республика	1 108	303 168	0	62 244	15,1	0	15,1
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
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

Продолжение таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8
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	375 495	163 170	0	285 256	10,3	1902530	34,0

область							
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 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

Продолжение таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8
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
Республика Саха (Якутия)	124 167	0	359	426 068	1,7	9421013	31,1
Республика Сев.	318 025	212 155	344	368 311	19,7	2225870	68,6

Осетия							
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
Гамбовская область	1 912	140 531	0	232 412	7,7	505866	18,1
Гверская область	77 978	137 102	0	816 445	13,3	1584315	33,8
Гомская 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
Тюменская 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

Продолжение таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8
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
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, на конец 2001 г. 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 г.). 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 г. 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 зави-

симости от региона в диапазоне от 0 до 86 % региональных бюджетных доходов в 2001 г. 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. В то же время высокий объем государственных заимствований является одним из индикаторов финансового кризиса в регионе. Необходимо иметь в виду, что часть государственного долга, которая должна быть погашена в текущем финансовом году, становится частью бюджетных обязательств региона и может 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.

4.4. Некоторые выводы из количественных оценок

В *табл. 27* даны обобщенные результаты оценок кредиторской задолженности федерального и субнациональных бюджетов.

Интегральная оценка кредиторской и потенциальной бюджетной⁹⁹ задолженности на конец 2001 г.

	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 2001 г.

Табл. 27 обобщает оценки, сделанные ранее. Кредиторская задолженность бюджетных учреждений оценивается на уровне 2,1 % ВВП, при этом примерно две трети приходится на региональные и местные бюджеты. Она 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 табл. 27 сделано предположение, что она равна нулю). В то же время аналогичная задолженность региональных и местных бюджетов составляет подавляющую часть (около 94 %) общей задолженности, или 1,3 % ВВП в 2001 г.

По результатам 2002 г. точных данных по этим видам задолженности получить не удалось. Но, учитывая, что никаких радикальных изменений в

⁹⁹ Под «потенциальной бюджетной задолженностью» понимается задолженность, которая может возникнуть в случае реализации неясных нефинансируемых публично-правовых обязательств.

бюджетном процессе за 2002 г., 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 снизился, о чем косвенно свидетельствует *рис. 4* (см. выше). Данные *табл. 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.

	На 1 декабря 2001 г.		На 1 декабря 2002 г.	
	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 2003 г. оценивается в 10,1 % ВВП, из которых около двух третей приходится на региональные и местные бюджеты. Соответствующий объем в *табл. 27* приведен в предположении, что величина этих обязательств в процентах ВВП в 2001 г. была примерно такой же, что и по расчетам на 2003 г.

Таким образом, объем совокупной потенциальной бюджетной задолженности, включающей в себя все описанные виды задолженности в консолидированный бюджет, в 2002 г. можно оценить на уровне 12,2 % ВВП, из которых 4,4 % ВВП приходится непосредственно на федеральный бюджет.

4.5. 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 отношениях 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 инфорсменте 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 привести к немалым экономическим и социально-политическим бедствиям и опасностям.

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.

4.5.1. Причины возникновения просроченной задолженности

Среди причин возникновения и распространения неплатежей в экономике называют дефицит кредитования, часто связываемый с ужесточением кредитно-денежной политики и сжатием ликвидности¹⁰⁰, недостаток оборотных средств и низкую монетизацию ВВП¹⁰¹, неэффективность предприятий¹⁰², неисполнение государственного бюджета¹⁰³, уход от налогов, прямое воровство и коррупцию¹⁰⁴. В проблеме неплатежей отмечается также важность института банкротства¹⁰⁵.

¹⁰⁰ См.: *Деягин М. Г.* Экономика неплатежей: как и почему мы будем жить завтра. М., 1997; *Усизима С.* Предложения к политике по разрешению проблемы неплатежей и ремонетизации в России. Создание предпосылок для ускоренного экономического роста. Доклад в Министерство экономики РФ. М., 1998; *Calvo G.A., Coricelli F.* Inter-enterprise Arrears in Economies in Transition // R. Holzman, J. Gacs and G. Winckler (eds.). Output Decline in Eastern Europe. Unavoidable, External Influence or Homemade? Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic, 1995. P. 193–212; *Gavrilenkov E.* Macroeconomics of the arrears crisis in Russia // Hitotsubashi j. of economics. Tokyo, 1996. P. 59–67.

¹⁰¹ См.: *Шмелев Н.* Неплатежи как проблема номер один российской экономики // Вопросы экономики, 1997. № 4.

¹⁰² См.: *Алексеев М.* Неплатежи и бартер в российской экономике и роль естественных монополий. Программа по естественным монополиям IRIS/USAID июль 1998 г. Препринт; *Волконский В.А., Канторович Г. Г.* Многолетняя экономика России: пределы гибкости // Экономика и мат. методы. 1995. Т. 31. Вып. 3. С. 111–124.

¹⁰³ См.: *Pinto B., Drebensov V., Morozov A.* Dismantling Russia's nonpayments System. Creating Conditions for Growth. World Bank Technical Paper № 471, 2000.

¹⁰⁴ См.: *Гуриев С.М., Поспелов И. Г., Шапошник Д.В.* Модель общего равновесия при наличии транзакционных 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, 1999. № 4. 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 // Проблемы прогнозирования, 1995. Вып 2. С. 22–42.

¹⁰⁵ См.: *Lugovoy O.* Arrears in a Transition: the Mechanism of Contagion // Russian Economic Trends. 2002. Vol. 11. Num. 2. P. 19–30.

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 Ростовскому¹⁰⁶. Исследуя неплатежи между предприятиями, Ростовский делит их на «здоровые» и «патологические» (чрезмерные). Первый вид – 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 Шаффер¹⁰⁷ 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 счете они будут погашены.

Попытка более детальной классификации по принципу деления на причины возникновения, была проведена в исследованиях Института экономики переходного периода¹⁰⁸. Приведенная там классификация¹⁰⁹ 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 рацио-

¹⁰⁶ См.: *Rostowski J.* The Inter-Enterprise Debt Explosion in the Former Soviet Union: Causes, Consequences, Cures. Centre for Economic Performance Discussion Paper № 142. London, 1993.

¹⁰⁷ См.: *Alfandari G., Schaffer M.E.* «Arrears» in the Russian Enterprise Sector / Commander S., Fan Q. and Schaffer M.E., eds. Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia. Washington, DC: EDI/World Bank, 1996. P. 87–139.

¹⁰⁸ *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. M., 2001.

нальным 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 *табл. 29*.

Таблица 29

Система теоретических моделей возникновения и распространения неплатежей

Модель (Источник)	Признаки, характеристики	Причины возникновения
<i>Модель 1</i> <i>Преднамеренное неисполнение обязательств (оппортунистическое поведение)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Неплатежи – средство достижения скрытых целей экономических агентов. 2. Фирмы способны вести убыточную 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». 	<ol style="list-style-type: none"> 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.
<i>Модель 2</i> <i>Ограничения в доступности ссуд</i>	<ol style="list-style-type: none"> 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». 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недоступность традиционных методов покрытия временных кассовых разрывов предприятий. 2. Высокий уровень рационализации кредитов. 3. Жесткая денежно-кредитная политика.

Модель (Источник)	Признаки, характеристики	Причины возникновения
	3. Не исключается временно убыточный характер деятельности предприятий, но исключается финансирование убытков за счет кредиторов (субсидирование убыточных производств за счет внешних источников финансирования).	
<i>Модель 3 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, так как «перекладываются» на кредиторов. 4. Изменение условий хозяйствования, повлиявших на производственную эффективность.
<i>Модель 4 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 инфорсментента ведет к накоплению неплатежей. И, наконец, модель 4 характеризует ситуацию, когда неплатежеспособность бюджета вызвана накоплением недоимки. Эта модель не предполагает

наличия чистой задолженности – причины неплатежеспособности внешние для бюджета.

4.5.2. 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 обсуждаются в работах Института экономики переходного периода¹¹⁰ в рамках модели общего равновесия, рассматривающей образование сети неплатежей, их переброску между секторами экономики, мультипликацию, 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, то 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 г. 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).

¹¹⁰ Подробнее см.: *Lugovoy O.* Arrears in a Transition: the Mechanism of Contagion // *Russian Economic Trends*. 2002. Vol. 11. Num. 2. P. 19–30.

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.

Если государство является чистым дебитором и не исполняет собственные обязательства на 10 условных руб., а остальные секторы имеют нулевую чистую¹¹¹ задолженность, то в соответствии с результатами имитации при заданном наборе параметров общая сумма неплатежей (кредиторской задолженности) в экономике будет в 10,7 раза больше по сравнению с чистым кредитом государству, т.е. величина мультипликатора составит 10,7. Накопленная же задолженность государства в конечном счете (когда распространение неплатежей прекратится) составит 49 условных руб., 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, к 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 главе 1, к проведению зачетных операций фискальные власти периодически прибегали с целью сокращения бюджетного разрыва – одновременно увеличению собираемости налогов и финансирования бюджетных расходов. При данной операции погашаются взаимные требования и сокращается (в краткосрочном периоде) накопленная задолженность в экономике.

Изучая бартер и зачеты в рамках модели общего равновесия, можно показать, что зачетные операции без бартера снижают лишь общую задолженность в экономике и не оказывают какого-либо эффекта на фундамен-

¹¹¹ Под чистой задолженностью понимается разница между обязательствами и требованиями экономического субъекта.

тальные показатели (в частности, на спрос и благосостояние). Использование бартера оказывает двойное воздействие на экономику. С одной стороны, он может воздействовать на уровень цен, с другой – на структуру потребления на внутреннем рынке. В связи с этим 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.

4.5.3. 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 и 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), с ростом себестоимости предоставления госуслуг и выполнения госзаказа. Проблема осложнена тем, что огромная часть обязательств государства являются фиктивными, заведомо не обеспеченными финансированием. 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 характеризующих 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: реального обменного курса, относительных цен на энергоносители, реальной и

номинальной процентных ставок по кредитам, объемов выданных кредитов, прибылей и убытков предприятий и некоторых других¹¹².

Статистический анализ показал, что:

- рост неплатежей государственных заказчиков перед предприятиями, а также неисполнение государственных плановых расходов могут перерасти в неплатежи в реальном секторе (теоретические 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 природы задолженности могут быть особенно интенсивны (теоретическая модель 1).

Таким образом, по итогам проведенного Институтом 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 г. наиболее значимыми в образовании задолженности являлись убытки предприятий про-

¹¹² См.: *Золотарева А., Ледерман Л., Луговой О., Энтов Р.* Неплатежи в российской экономике и регионах. М.: ИЭПП–СЕРРА, 2001; *Луговой О.* Неплатежи: макроэкономический анализ // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991–1997. М.: ИЭПП, 1998. С. 105–1033; *Луговой О., Семенов Д.* Неплатежи в Российской Федерации. М.: ИЭПП–USAID, 2000. Доступно на <http://www.iet.ru/usaaid/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. М.: ИЭПП, 1998. С. 96–149; *Gavrilentov E.* Macroeconomics of the arrears crisis in Russia // *Hitotsubashi j. of economics.* Tokyo, 1996. P. 59–67.

мышленности, 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.

На глубинные истоки кризиса указывает 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. 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 высокой 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 строгий и полный учет 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 уровнях 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 1995 г.

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 2001 г. Из этого можно сделать вывод: 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. В то же время 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 на 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 задержкой с внедрением казначейской системы исполнения бюджетов силовых ведомств.

В структуре задолженности бюджетных учреждений на региональном и местном уровнях 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 2003 г. 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 и точного перечня федеральных мандатов, включавшего бы все обязательства такого рода.

В то же время очевидно, что погашение кредиторской задолженности прошлых лет, вытекающей из этих обязательств, было бы невозможно в полном объеме даже в случае ее признания.

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 5. Многолетнее бюджетное планирование как инструмент предотвращения кредиторской задолженности

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. Не случайно 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 те, которые анализируются 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 бюджетное планирование является одним из базовых инструментов борьбы с кредиторской задолженностью. Данный инстру-

мент позволяет предотвращать ее появление в будущем за счет предварительного планирования бюджетных доходов и расходов.

Среднесрочное планирование является неотъемлемой частью управления государственными финансами в большинстве промышленно развитых стран, 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 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 и требует анализа зарубежной практики использования данного инструмента в качестве способа управления расходными обязательствами государства, направленного на предотвращение возникновения кредиторской задолженности бюджетов всех уровней бюджетной системы

5.1. 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- и среднесрочного 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- и долгосрочного планирования (по крайней мере, части его элементов) необходимо, особенно по определенным направлениям (таким, как энергетика, государственный сектор экономики, инвестиции и т.д.).

Помимо предотвращения возникновения кредиторской задолженности в будущем СБП преследует и ряд других целей. Так, 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 нелиберальной 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, 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.);
- 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 вполне соответствует тенденции к унификации финансового законодательства и приветствуется западными партнерами РФ. Необходимо отметить, что отдельные инструменты среднесрочного планирования уже закреплены в россий-

ском законодательстве, однако говорить о сложившейся системе СБП без внесения в законодательство уточняющих изменений и дополнений не представляется возможным. Для того чтобы выявить основные механизмы влияния СБП на объем кредиторской задолженности, необходимо рассмотреть отдельные аспекты опыта зарубежных стран.

5.1.1. Условия формирования эффективной системы СБП

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 Канаде¹¹³ практика планирования бюджета сроком на 5 лет была введена в начале 1980-х гг., однако в 1994 г. правительство перешло на планирование бюджета сроком на 2 года, поскольку вследствие неточных прогнозов доходов и отсутствия механизмов сдерживания роста расходов не удавалось достичь выполнения среднесрочных планов.

В целом особенности (которые в ряде случаев могут превратиться в недостатки) долгосрочного планирования могут быть разделены на четыре группы:

1. При слишком оптимистических прогнозах может быть переоценен будущий рост экономики, что создает иллюзию дополнительных

¹¹³ Budgeting in Canada. OECD, 1999; Sims H. Policy and Budgetary disharmony: Canada's experience since 1960's. OECD, 1996.

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 может создать 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. (Последнюю особенность СБП нельзя однозначно причислить к числу ее недостатков, так как изменение законодательства в зависимости от возможностей бюджета по расходованию денежных средств является нормальной практикой и в ряде случаев может служить одним из инструментов, направленных на недопущение возникновения кредиторской задолженности в будущем.)

Среднесрочное планирование включает формулирование фискальных целей и утверждение плана их достижения, выраженного в операционных терминах, т.е. 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 в номинальных величинах. В качестве целевых показателей могут выступать следующие бюджетные параметры: профицит (дефицит) бюджета, величина государственного долга, доходы и расходы бюджета.

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 лучший 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, используя, например, относительную независимость центрального банка, чтобы избежать навязывания инфляционной политики, которую может пытаться проводить правительство.

5.1.2. Варианты построения среднесрочных планов

Стоит остановиться на трех вариантах среднесрочных планов:

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.

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, predeterminedенные нормами отраслевого законодательства. Согласно ст. 83 Бюджетного кодекса, в случае, если законодательные акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные Законом о бюджете, применяется Закон о бюджете. Однако эта статья действует только для обязательств, возникших после вступления в силу Бюджетного кодекса, т.е. после 1 января 2000 г. Учитывая, 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.

5.2. Разделение расходов на обязательные и дискреционные

Во избежание непредусмотренного бюджетной росписью списания средств, необходимо законодательство, регулирующее обязательства государства, привести 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 относятся 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 относятся, 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-х гг., а с 1990 г. расходы бюджета разделены на четыре категории:

- дискреционные расходы на оборону;
- внутренние дискреционные расходы;
- международные дискреционные расходы;
- обязательные расходы.

Обязательные расходы утверждены законодательными актами и не могут быть изменены без соответствующих корректировок законов. 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, так же как и любые другие текущие расходы, относится 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 Великобритании¹¹⁴ 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 ежегодному утверждению подлежат расходы местной администрации, финансируемые из местных бюджетов.

Таким образом, разделение расходов на обязательные и дискреционные и приведение действующих законодательных актов, регулирующих обязательные расходы, в соответствие с Законом о бюджете является одним из инструментов, применяемых в международной практике, позволяющих 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.

5.2.1. 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.

¹¹⁴ Источник – официальный сайт Казначейства Великобритании http://www.hm-treasury.gov.uk/Spending_Review/spend_plancontrol.cfm

В развитых странах проблема нехватки бюджетных ресурсов стоит 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 испытывают 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 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 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, что в ряде случаев приводит к возникновению задолженности.

5.3. «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 выполняли 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 про-

граммам 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.

5.4. Заключение

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 его формой 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 ввиду 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, с другой – 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 предпо-

сылки 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 6. 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 6.4–6.6 дается подробный анализ такого способа урегулирования бюджетной задолженности, как секьюритизация, 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.

6.1. Возникновение бюджетной задолженности в зарубежных странах, основные причины

Задолженность по расходам бюджета¹¹⁵ – проблема стран преимущественно с низкими и средними доходами. Межстрановой информации о бюджетной задолженности мало, и основным ее источником являются доклады Международного валютного фонда. Согласно данным МВФ¹¹⁶, бюд-

¹¹⁵ Здесь и далее рассматривается задолженность по непроцентным бюджетным расходам. Проблема задолженности по обслуживанию и погашению государственного долга оставлена за рамками данной главы.

¹¹⁶ 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 № 99/128, November 9, 1999;

Cameroon Statistical Appendix, IMF Staff Country Reports № 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

жетная задолженность возникала в 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 платежей¹¹⁷. Кроме того, сокращение бюджетных обязательств происходит 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

Statement by the Executive Director for Cameroon, Country Report № 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 № 98/17, April 07, 1998;

Republic of Kazakhstan, Country Report № 01/20, January 25, 2001;

Republic of Kazakhstan – Recent Economic Developments, IMF Staff Country Reports № 98/84, September 23, 1998;

Republic of Moldova – Recent Economic Developments, IMF Staff Country Reports № 98/58, August 5, 1998;

Republic of Moldova, IMF Staff Country Report № 99/110, October 7, 1999;

Republic of Moldova: Recent Economic Developments, Country Report № 01/22, January 25, 2001;

Venezuela – Recent Economic Developments, IMF Staff Country Reports № 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.

¹¹⁷ 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/>.

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%-ное 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 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 бюдже-

та и переход к казначейской системе произошел быстрее¹¹⁸, задолженность бюджета в 1996 г. достигла максимума – 5,4 % ВВП и впоследствии снизилась, а в Молдове размер бюджетной задолженности в 1996 г. составил более 11 % ВВП, в 1998 г. – 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, по которой такая информация существует. 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 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.

¹¹⁸ По оценке МВФ, в конце 1999 г. система казначейства Казахстана была одной из лучших среди стран СНГ, а успехи Молдавии по внедрению казначейской системы исполнения бюджета характеризовались как средние (см. *Potter, Diamond, 2000*).

Бюджетная задолженность и уровень жизни

Страна	Период	Бюджетная задолженность, % ВВП	ВНД на душу населения в 1996, долл.	Группа стран по классификации Всемирного банка
Армения	1995–1996	0,9	620	с низкими доходами
Азербайджан	1995–1996	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	1995–1996	0,4–0,6	430	с низкими доходами
Казахстан	1996–1997	5,4	1300	со средне низкими доходами
Камерун	1994–1998	12,0	610	с низкими доходами
Киргизия	1995–1996	1,9	780	с низкими доходами
Молдова	1993–1997	11,0	650	с низкими доходами
Россия	1993–1999	1,9–3,5	2360	со средне- низкими доходами
Таджикистан	1995–1996	10,30	250	с низкими доходами
Украина	1995–1996	1,20	870	с низкими доходами
Узбекистан	1995–1996	3,60	630	с низкими доходами

Источники: Ramos (1998), World Development Indicators, Worldbank, IMF Staff country reports.

6.2. 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»¹¹⁹. 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.

6.2.1. 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 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. Этот способ не только несправедлив, но и крайне непопулярен и в силу этого политически неприемлем. Для России такой способ решения

¹¹⁹ *Alberto M. Ramos*. Government expenditure arrears – securitization and other solutions. IMF Working Paper WP/98/70, May 1998.

проблемы бюджетной задолженности недопустим с юридической точки зрения, поскольку Гражданский кодекс РФ запрещает односторонний отказ от выполнения обязательств.

6.2.2. *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 заимствований 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 долга¹²⁰. В 1996–1998 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 г. задолженность расширенного правительства Казахстана была равна 2,1 % ВВП, хотя и снизилась по сравнению с 5,4 % ВВП в 1995 г.¹²¹ 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 источник, который зачастую искажает представление властей о соотношении доходов и обязательств.

¹²⁰ IMF Staff Country Report № 98/38.

¹²¹ Republic of Kazakhstan, Country Report № 01/20, January 25, 2001.

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 г., а также активные заимствования РФ на рынке внутреннего долга в середине 1996 г. и размещение еврооблигаций РФ в конце 1996 и в 1997 г. 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 – 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 представляется довольно похожими – с той лишь разницей, что секьюритизация позволяет преодолеть ограничения на условия заимствований, которые существуют на рынке долговых обязательств.

6.2.3. 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 гг. 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 по-

гашать 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 политики¹²², показали, 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 г. и представлял собой одну из форм скрытого субсидирования неэффективных предприятий¹²³. В 1997 г. 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

¹²² См.: *Ivanova N, Wyplosz C.* Arrears: the Tide that is Drowning Russia. RECEP, WSP № 1, 1999.

¹²³ Republic of Moldova – Recent Economic Developments. IMF Staff Country Reports № 98/58, August 5, 1998.

бартеру, использовались для выплат текущих пенсий пенсионерам и погашения задолженности по выплате пенсий.

В начале 1997 г. 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 г. 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, 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.

6.2.4. 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 заимствований, 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 условий¹²⁴, 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 за-

¹²⁴ См. ст. 310, 450 Гражданского кодекса РФ.

долженности 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, т.е. ухудшение положения кредиторов. Вместе с тем при отсутствии ограничений на списание средств с бюджетных счетов по решениям судов сохранение возможности взыскать задолженность в судебном порядке сделало бы реструктуризацию бессмысленной. Однако 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% 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. Рамоса¹²⁵, 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, реоформление 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

¹²⁵ Ramos A. Government Expenditure Arrears: Securitization and Other Solutions; Study Recommends Securitization as a Means of Clearing Stock of Government Arrears. Бюллетень IMF Survey, 1988. Т. 27. № 12.

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.

6.3. 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 составляющие – 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, в США на просроченные обязательства государственного сектора начисляется пеня 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 заимствованиям 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 (ст. 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: даже если кредитор бюджета или бюджетополучатель выигрывает дело в суде, он может претендовать только на получение основной суммы долга, тогда как ни 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.

6.4. 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 Камеруна¹²⁶.

В Камеруне в 1996–1997 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 г. Задолженность составляла около 11 % ВВП, из этой суммы в 1996–1998 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 г. 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

¹²⁶ Cameroon Statistical Appendix. *IMF Staff Country Reports*. № 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.

превышало рост внутреннего долга в результате секьюритизации внутренней задолженности.

На протяжении 1980-х гг. 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 правительство не выполняло предусмотренные законом обязательства по индексации пенсий.

Таблица 31

Камерун: погашение задолженности перед резидентами, накопленной до середины 1993 г.

Категория задолженности	Объем	1996/1997		1997/1998			
				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
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
<i>% ВВП</i>							
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							

Источник: Cameroon Statistical Appendix, IMF Staff Country Reports №. 98/17.

В 1991 г. 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 г.). 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 г. Аргентина перестала обслуживать долг и оказалась в состоянии дефолта. Долг Аргентины в начале 2002 г. 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.

6.5. Российский опыт секьюритизации бюджетной задолженности

В нашей стране переоформление 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 переоформления задолженности в ценные бумаги, о которых нельзя составить представление из общих соображений.

6.5.1. 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 г. 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. № 1565 «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР». Обязательства по задолженности перед физическими лицами и предприятиями обанкро-

тившегося 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 г. 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 переформлялись 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 % годовых¹²⁷. Еще одна особенность ОВВЗ – эти облигации были выпущены в документарной форме с лицевой стоимостью бумаг 1000, 10 000 и 100 000 долларов США.

Общий объем эмиссии составил сумму 9,4 млрд долларов.

Таблица 32

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 г. и в 1996 г. были успешно погашены первый и второй транши ОВВЗ на общую сумму 1,8 млрд долларов. Третий транш ОВВЗ был переоформлен в 1999 г. в рублевые облигации и новые ОВВЗ восьмого транша в рамках переоформления задолженности бывшего СССР. Реструктуризация ОВВЗ была следствием финансового кризиса

¹²⁷ Постановление СМ РФ от 15 марта 1993 г. № 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа».

1998 г., 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 гг. 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, а 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 не было необходимой для этого инфраструктуры.

6.5.2. Ценные бумаги для погашения просроченной задолженности перед поставщиками товаров и услуг для нужд федерального бюджета (КНО)

В 1994 г. был создан новый финансовый инструмент для погашения задолженности федерального бюджета перед энергетиками и расшивки цепочек неплатежей – Казначейские налоговые освобождения (КНО) (см. главу 1). 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 Министер-

ства финансов. В 1996 г. 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 1994–1996 гг. велись весьма активно.

Эмиссия КНО имела крайне негативные последствия для федерального бюджета и сопровождалась многочисленными нарушениями. В 1996 г. КНО активно использовались не только для погашения задолженности, но и 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 г. 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 завышалась.

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 сторонам¹²⁸, несмотря на существование механизма регистрации прав собственности и сделок с КНО в депозитариях.

¹²⁸ См., например, бюллетень «Арбитражная практика» № 01 за 2001 г., рубрика «Частное право».

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.

6.5.3. Переоформление просроченной задолженности субъектов Федерации и муниципальных образований по бюджетным кредитам 1996 г. в рыночные облигации

В 1997 г. задолженность субфедеральных бюджетов перед федеральным бюджетом по товарному кредиту 1996 г. на поставку горюче-смазочных материалов и комбикормов сельскохозяйственным товаропроизводителям была оформлена в ценные бумаги субъектов РФ и реализована на аукционах¹²⁹. Следует выделить несколько основных моментов переоформления 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, переоформление 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 г. Министерство финансов РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ производили сверку задолженно-

¹²⁹ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 мая 1997 г. № 635 «Об утверждении Порядка оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 г.».

сти и подписывали совместный протокол, фиксирующий сумму задолженности по состоянию на 20 марта 1997 г. без учета штрафных санкций.

В-третьих, порядок рефинансирования задолженности субъектов Федерации в ценные бумаги предполагал, что задолженность рефинансируется 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 г.), но примерно соответствовала темпу инфляции (11 % в 1997 г.). 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 г. продать только часть «сельских» облигаций субъектов РФ, другая их часть осталась в портфеле Министерства финансов. Держателями сельских облигаций стали крупные банки и финансовые компании, такие, как ОНЭКСИМ, Еврофинанс, «Ренессанс» и др.

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 анализировалась, хотя финансовая ситуация в регионах была довольно непростая. Последовавший весной и летом 1998 г. массовый дефолт регионов по сельским облигациям, а затем и по прочим долгам застал большинство инвесторов врасплох. Дефолт субъектов Федерации по «сельским» облигациям был во многом вызван объективными причинами. Летом 1998 г. процентные ставки выросли до 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 губернаторов¹³⁰. Кроме того, массовое невыполнение обязательств по «сельским» облигациям в 1998–1999 гг. 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 г. традиционного не погашались и фактически являлись скорее субсидиями.

Что касается той части «сельских» облигаций, которая не была размещена на рынке, во второй половине 2002 г. у Министерства финансов РФ оставались такие облигации на сумму 2,5 млрд руб. Закон о федеральном бюджете на 2002 г. предусматривал реструктуризацию этих облигаций при условии уплаты 20 % основного долга. В конце 2002 г. 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 трех 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 1997–1998 гг. 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.

¹³⁰ *Энтитейн Б.* Томская область не стала платить по агрооблигациям // Финансовая Россия. 2.06.1999.

6.5.4. Секьюритизация задолженности по оплате государственного оборонного заказа в 2000 г.

В 2000 г. 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. № 165 по согласованию с Госкомстатом России.

После того как объем задолженности был определен, был принят закон о внесении изменений в закон о федеральном бюджете на 2000 г. № 145-ФЗ. Закон о бюджете на 2000 г. был дополнен статьей 131.1 о погашении задолженности по оплате государственного оборонного заказа на сумму 32,5 млрд руб. Половина задолженности, составляющая 16 млрд 250 млн руб., должна была быть переоформлена по номинальной стоимости в нерыночный государственный внутренний долг РФ к 1 ноября 2000 г. Оставшаяся часть бюджетной задолженности по оплате оборонного заказа подлежала выверке до 1 июля 2001 г. и погашению денежными средствами исполнителям оборонного заказа до 1 января 2003 г.

Кроме того, в конце 2000 г. 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 г. Начиная с марта 2001 г. остатки средств федерального бюджета, предназначенных для погашения задолженности по оплате оборонного заказа, находившиеся на счетах ГУФК на 1 января 2001 г., должны были направляться на погашение задолженности по оплате оборонного заказа сверх ассигнований бюджета на 2001 г. Был определен срок погашения долговых обязательств – 1 января 2003 г. Выплаты по облигациям и перевод денежных средств осуществлялись непосредственно исполнителям оборонного заказа.

Облигации на сумму в 16,25 млрд руб. были эмитированы Министерством финансов в конце 2000 г. В 2001 г. 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 г. составил 41,5 млрд руб. – в эту сумму вошли и выплаты по погашению задолженности по оборонному заказу. В 2002 г. была погашена оставшаяся часть задолженности по результатам выверки, на которую не успели заключить договоры в 2001 г., и облигации государственного нерыночного займа (ОГНЗ) на сумму 9,2 млрд руб. Отклонение от росписи составило 6,1 млрд руб.

Сумма задолженности по оборонному заказу, предъявленная Министерству финансов к погашению, оказалась существенно меньше 32,5 млрд руб. – этим и объясняется расхождение в объеме эмитированных ОГНЗ и ОГНЗ, погашенных в 2002 г. 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 рыночные 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 (т.е. 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 г. 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 гг. 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. Не случайно 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.

6.6. Оценка возможных последствий секьюритизации задолженности получателей средств федерального бюджета

6.6.1. 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 бюджета¹³¹, ни как часть государственного долга. Таким образом, секьюритизация бюджетной задолженности будет отражать перевод скрытых обязательств в явную форму, что приведет к изменению номинальных бюджетных показателей. Секьюритизация бюджетной задолженности имеет две составляющих: погашение старой задолженности и

¹³¹ В последние годы расходы на погашение кредиторской задолженности бюджетополучателей учитываются в законах о федеральном бюджете и включаются в смету расходов.

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 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.

6.6.2. 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 г. По данным Министерства финансов, в конце 2000 г. задолженность бюджетополучателей федерального бюджета составляла 82,1 млрд руб. Более поздних официальных данных об объеме задолженности бюджетополучателей нет. По оценкам, за 2001 г. задолженность бюджетополучателей федерального бюджета сократилась и в конце года составляла около 68 млрд руб. (см. главу 4). Предположим, что вся сумма задолженности была реоформлена на рыночных условиях в шестилетние¹³² ценные бумаги в 2002 г.

Эта операция привела бы к увеличению непроцентных расходов, источников финансирования дефицита и государственного внутреннего долга на 68 млрд руб., или на 0,6 % ВВП за 2002 г. 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 г. процентные расходы федерального бюджета увеличились бы за счет расходов на обслуживание новых ценных бумаг

¹³² Наиболее долгосрочные из размещенных в 2002 г. рыночных рублевых облигаций ОФЗ-АД 46001 имели срок до погашения около 6 лет.

на 9,5 млрд руб., или на 0,08 % ВВП в год. (Для случая реоформления 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 гг. в среднем составит 8 % в год. При реоформлении задолженности в облигации со ставкой купона 8 % дополнительные процентные расходы составили бы 5,4 млрд руб. 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 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 г. Это эквивалентно росту денежной базы на 4 % за 2002 г. В этом случае инфляция будет выше на 0,5 п.п. 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 гг. 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 гг., являлась денежно-кредитная политика.

Снижение первичного профицита на 1% 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 г.

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. 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 приве-

сти 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 реоформлении кредиторской задолженности в ценные бумаги государство утрачивает возможность оспаривать факт наличия или размер соответствующей задолженности впоследствии, даже если будет установлено, что реоформленная 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, т.е. 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 яв-

ляется 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 остроту, которую она имела в 1995–1998 гг., 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, надо решить, что делать с уже накопленной задолженностью. Во-вторых, необходимо предусмотреть меры для профилактики возникновения бюджетной задолженности в дальнейшем.

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 необходимо четко определиться с тем, что признается бюджетной задолженностью. В главе 2 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 бюджет-

ных 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, т.е. установленным законодательством или договорами функциям и обязанностям органов гос-

ударственной 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 обязательствам¹³³.

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 2001 г. оценивается в 194 млрд руб., или 2,1 % ВВП, из них 118 млрд руб. составляет задолженность, возникающая 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, т.е. возникшей не по причине недофинансирования из бюджета соответствующего уровня. Применительно к этой задолженности существуют три возможных варианта действий:

а) погашать санкционированную кредиторскую задолженность бюджетополучателя, вытекающую из бюджетной задолженности перед данным бюджетополучателем в первом значении этого понятия (т.е. возникшую в результате правонарушений в процессе исполнения бюджета);

б) погашать санкционированную кредиторскую задолженность бюджетополучателя, вытекающую из бюджетной задолженности перед данным бюджетополучателем во втором значении этого понятия (т.е. 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 целевого направления этих средств на погашение их кредиторской задолженности. В то же время 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 трансформи-

¹³³ Как было показано в главе 2, на практике почти все гражданско-правовые обязательства государства (за исключением входящих в состав государственного долга) рассматриваются как обязательства бюджетных учреждений.

руется в кредиторскую задолженность последнего (если, конечно, бюджетополучатель не принял обязательство с заведомым нарушением лимита бюджетных обязательств);

в) погашать несанкционированную кредиторскую задолженность бюджетополучателя, т.е. задолженность, вытекающую из обязательств, принятых с заведомым превышением лимитов бюджетных обязательств. Добровольное погашение государством указанной задолженности представляется неприемлемым. В то же время 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 государства¹³⁴ 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 – т.е. установленным федераль-

¹³⁴ Здесь и далее для краткости для обозначения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований мы пользуемся собирательным термином «государство».

ным 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.

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 закрепленному 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. 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 гг. 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 реалистичское решение – *постепенное погашение* бюджетной задолженности. Определенной проблемой здесь является то, что гражданским правом установлен принцип недопустимости одностороннего отказа от исполнения обязательства или изменения его условий¹³⁵, 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,

¹³⁵ См. ст. 310, 450 Гражданского кодекса РФ.

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, т.е. ухудшение положения кредиторов. В то же время 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 % 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. 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 первоначальному 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, устанавливаемым рынком. Возможен выпуск долгосрочных ценных бумаг с процентными ставками ниже рыночных.

В то же время отмеченные преимущества секьюритизации имеют оборотную 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 реоформлении кредиторской задолженности в ценные бумаги государство утрачивает возможность оспаривать факт наличия или размер соответствующей задолженности впоследствии, даже если будет установлено, что реоформленная 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, т.е. 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.

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. В основном это касается 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 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 ст. 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 соот-

ветствии 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 – т.е. 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» – т.е. 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 – т.е. 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 5. 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, в том числе и 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 госу-

дарственных 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 проводится¹³⁶.

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 соци-

¹³⁶ 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.

ально-экономического развития в предыдущие годы и 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, т.е. 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

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 (т.е. 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 ко-

торые уже заключены гражданские договоры. Соответственно и борются 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 внебюджетными средствами) и последующая их неоплата.

По существующей практике лимиты бюджетных обязательств на очередной финансовый год доводятся до бюджетополучателей в февралемарте 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 счету, 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 – т.е. вышестоящий по отношению к данному

бюджетополучателю распорядитель бюджетных средств. Результатом является возникновение несанкционированной кредиторской задолженности.

С 1999 г. 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 связи с этим 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 неспо-

способность функционировать в условиях сильной зависимости их деятельности от потребителей и действий конкурентов, т.е. 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 потребуются 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 г. 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 – т.е. 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, так как 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, так как 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 исключитель-

ным 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 ст. 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 п. 4 ст. 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, содер-

жащих 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 накопленню 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 существуют. 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, ст. 174 БК предполагает разработку перспективного финансового плана – т.е. 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 утверждался¹³⁷.

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, социаль-

¹³⁷ Следует отметить, что на момент подготовки настоящей работы на сайте Правительства были опубликованы подготовленные Минфином РФ основные параметры перспективного финансового плана и бюджета расширенного правительства на 2003–2005 гг. (http://www.government.gov.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=930).

ные трансферты, расходы на обслуживание долга. При рассмотрении проекта бюджета обсуждаются лишь дискреционные расходы, т.е. 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, относится к дискреционным расходам.

Если перенести такие принципы деления на обязательные и дискреционные расходы на российский федеральный бюджет, то получится, что обязательные расходы в 2003 г. составят примерно 24 % расходов бюджета, в том числе обслуживание долга – 14 %, трансферты населению – 10 %¹³⁸.

При внедрении среднесрочного бюджетного планирования в российских условиях к обязательным расходам могут быть отнесены и другие обязательства, требующие многолетнего финансирования, например, 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.

¹³⁸ Источник: материалы проекта Закона о бюджете на 2003 г., расчеты авторов.