Павлов Сергей Алексеевич. Механизм формирования кредиторской задолженности субфедеральных бюджетов в системе централизованных финансов в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Павлов Сергей Алексеевич; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2008.- 203 с.: ил. РГБ ОД, 61 08-8/719

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Кредиторская задолженность по бюджетным обязательствам в системе централизованных финансов в России 9

1.1. Теоретические основы формирования системы бюджетной задолженности государства в системе централизованных финансов в РФ 9

1.2. Механизм формирования кредиторской задолженности государственных органов власти по бюджетным обязательствам в России 21

1.3. Классификация кредиторской задолженности органов государственной власти по бюджетным обязательствам в РФ 35

ГЛАВА 2. Особенности формирования кредиторской задолженности субфедеральных бюджетов в РФ и в зарубежных странах 60

2.1. Роль Федерального бюджета РФ в формировании кредиторской задолженности субфедеральных бюджетов 60

2.2. Задолженность региональных и муниципальных органов власти по бюджетным обязательствами в России и источники ее финансирования 79

2.3. Система формирования кредиторской задолженности органов власти по бюджетным обязательствам и ее профилактика в западных странах 97

ГЛАВА 3. Основные направления эффективного урегулирования бюджетной задолженности 116

3.1. Бюджетный процесс и правовое обеспечение урегулирования кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам 116

3.2. Совершенствование принципов распределения полномочий по доходам между бюджетами разных уровней 137

3.3. Механизм адаптации западного опыта предотвращения бюджетной задолженности в РФ 160

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 180

БИБЛИОГРАФИЯ 194

**Введение к работе**

Актуальность исследования. Одной из наиболее значимых проблем бюджетной сферы в Российской Федерации в течение последних десяти лет была проблема кредиторской задолженности. С 90-х годов прошлого века федеральные органы власти демонстрировали намерение кардинально и быстро решить проблему кредиторской задолженности, накапливающуюся в бюджетной системе. В итоге в 2004 г. Федеральным законом 120-ФЗ было введено понятие просроченной задолженности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) как не исполненное в установленный срок бюджетное обязательство, возникшее в результате решений, действий или бездействия органов власти.

В соответствии с нормами бюджетного права лишь нарушения обязательств по погашению и обслуживанию государственного долга могут рассматриваться в качестве основы формирования кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам. Однако, как показывает практика расчетов с бюджетными организациями, обязательства органов власти намного шире просроченной задолженности по исполнению бюджетных обязательств или обязательств в связи с осуществлением заимствований. Так, гражданское право не препятствует участию государства в гражданских правоотношениях по поводу, например, закупки продукции для государственных нужд. В результате такого акта гражданского правоотношения у представителей государственных и муниципальных органов власти объективно возникают обязательства, невыполнение или неадекватное выполнение которых приводит к формированию задолженности по бюджетным обязательствам. В то же время, осуществляя выплаты, например, в форме социальных трансфертов, государство также берет на себя обязательства по адекватному финансированию социальной сферы. Однако несвоевременное или неадекватное исполнение этой классической государственной функции не признается официально в качестве бюджетной задолженности.

Таким образом, законодательство, связанное с кредиторской задолженностью, очень противоречиво и содержит множество коллизий. Судебной практике присуще отсутствие внутренней органичности: решения, принимаемые судами по аналогичным претензиям к бюджету, часто противоречат друг другу. Все это свидетельствует о том, что и в начале нового

столетия проблема кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам не решена ни теоретически, ни практически.

Именно поэтому диссертационное исследование, посвященное проблемам кредиторской задолженности бюджетной системы в России, имеет и научную новизну и практическую значимость.

**Степень научной разработанности темы.**Теоретической и методологической основой диссертационной работы послужили первые системные исследования причин возникновения и распространения неплатежей в российской экономике, которые связаны с именами Алексеева М.А., Волконского В.А., Гуриева СМ., Дребенцова К., Делягина М. Г., Ивантера В.В., Канторовича Г. Г., Морозова А.А., Медокова А.А., Панфилова B.C., Поспелова И.Г., Усизима С, Шапошника Д.В., Шмелева Н.П., Яковлева А.П. и др. Эти авторы рассматривали такие причины нарушения обязательств по хозяйственным трансакциям, как дефицит кредитования, ужесточение кредитно-денежной политики и сжатие ликвидности, недостаток оборотных средств и низкая монетизация ВВП, неэффективность предприятий, неисполнение государственного бюджета, уход от налогов, прямое воровство и коррупция. Обзор опубликованных по данной проблематике работ позволил сформировать единое теоретически верное представление об особенностях функционирования несбалансированной бюджетной системы, в которой далеко не исключением являются текущая и просроченная кредиторская задолженность по бюджетным обязательствам.

Известные исследователи-финансисты - А.Г. Игудин, В.Г. Пансков, Г.Б.  
Поляк, В.М. Родионова, СП. Солянникова и др., ранее занимавшиеся  
проблематикой государственных финансов, первыми начали разрабатывать  
теоретические подходы к трактовке механизмов оптимизации принципов  
централизации и децентрализации в организации межбюджетных отношений  
многоуровневой бюджетной системы. Их последователями стала новая плеяда  
ученых - С.Д. Валентей, И.А. Умнов, В.Н. Лексин, Л.Н. Лыкова, П.Б. Пыренков,  
Л.В. Смирнягин, С.А. Шахрай, А.Н. Швецов и др., которые углубились в  
специальные вопросы функционирования национальных финансов и

субфедеральных бюджетов, включая анализ кредиторской задолженности бюджетов разных уровней и бюджетных обязательств органов власти.

Принципы бюджетного федерализма в зарубежных странах — Германии,

США, Канаде, Австралии, а также мировой опыт урегулирования и профилактики бюджетной задолженности рассматривались в работах А.Г. Гранберга, И.М. Бусыгина, В.Г. Введенского, А.В. Истомина и др.

Среди работ западных ученых, занимавшихся проблематикой неплатежей экономических агентов и государства в лице соответствующих органов власти, заслуживают внимания публикации Алфандари Дж., Говтеань О.Дж., Ледермана Л., Рамоса A.M., Ростовски Дж., Шаффера М.Е. В них анализировался опыт зарубежных стран, по-разному регулирующих проблемы государственной задолженности по бюджетным обязательствам.

В качестве информационной и нормативно-правовой базы исследования **использовались официальные документы Российской Федерации, данные государственной статистики, а также соответствующие публикации в**

**научной и периодической печати.**

В работе анализируются бюджетные параметры, которые наиболее полно отражают количественные и качественные характеристики феномена кредиторской задолженности органов власти всех уровней. Обоснование проблем сопровождалось проверкой на конкретных примерах, что позволяло выявить типичность, универсальность сформулированных выводов, а также возможности их практического применения.

Решение поставленных задач осуществлялось с помощью таких математико-статистических методов, как табличный и модульный методы, методы экстраполяции и усреднения величин, моделирования экономических процессов, а также факторный анализ.

**Цель и задачи исследования. Целью**диссертационной работы является исследование причин несбалансированности бюджетов в России, выявление закономерностей формирования бюджетной задолженности и обоснование эффективных механизмов урегулирования кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам региональных и муниципальных органов власти, а также ее профилактики на субфедеральном уровне.

Цель диссертации обусловила постановку и решение следующих задач:

выявить причины возникновения кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам в Российской Федерации, определить механизм формирования неплатежей в системе централизованных финансов и роль федерального бюджета в их мультипликации;

дать количественную оценку динамики и структуры кредиторской задолженности бюджетной системы РФ, выделить ее отдельные виды, а также особенности урегулирования бюджетной задолженности, образовавшейся в Российской Федерации в 1990-х гг.;

проанализировать международный опыт урегулирования кредиторской задолженности субнациональных бюджетов на основе балансовой отчетности, особым образом отражающей обязательства государства;

разработать предложения по урегулированию накопленного объема задолженности субфедеральных бюджетов в РФ на основе качественного анализа бюджетирования, ориентированного на результат, как инструмента реализации бюджетной политики в среднесрочной перспективе;

провести сравнительный анализ зарубежной практики бюджетного планирования, нацеленного на достижение сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы, с целью выделения наиболее эффективных инструментов предотвращения накопления просроченной кредиторской задолженности субфедеральных бюджетов в РФ.

**Предметом исследования**являются закономерности формирования и развития бюджетной задолженности субфедеральных органов власти в системе централизованных финансов в РФ.

В качестве **объекта исследования**выступают отношения между кредиторами и дебиторами бюджета по поводу формирования, урегулирования и профилактики кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам субфедеральных органов власти в России.

**Научная новизна исследования**заключается в разработке теоретических подходов к выявлению причин формирования кредиторской задолженности субфедеральных органов власти и методических рекомендаций по совершенствованию механизма урегулирования бюджетной задолженности субфедеральных органов власти в системе централизованных финансов в РФ.

Автором получены следующие конкретные результаты, обладающие **научной новизной:**

1. Выявлен механизм формирования бюджетной задолженности в многоуровневой бюджетной системе Российской Федерации, структурированы теоретические модели возникновения и распространения кредиторской

задолженности по бюджетным обязательствам государственных органов власти для целей построения классификации просроченной бюджетной задолженности в системе централизованных финансов по разным основаниям;

2. Обоснованы причины и специфика формирования кредиторской задолженности на субфедеральном уровне бюджетной системы в России, ее отличия от бюджетных обязательств и расходных обязательств, что позволило доказать существование объективных и субъективных факторов, предопределяющих неэффективность механизма профилактики задолженности органов власти по бюджетным обязательствам в рамках регионов;

3. Сформулированы особенности формирования кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам в западных странах, проанализирован международный опыт ее урегулирования и создана методическая основа ее внедрения в российскую практику урегулирования конкретного вида бюджетной задолженности субфедеральными органами власти в РФ;

4. Доказана прямая связь между ростом кредиторской задолженности в системе централизованных финансов в России и отсутствием мотивации субфедеральных органов ее урегулировать по причинам субъективного и объективного порядка, что лежит в основе механизма формирования долгов по бюджетным обязательствам;

5. Предложены формы и методы совершенствования системы управления  
кредиторской задолженностью бюджетов разных уровней бюджетной системы  
Российской Федерации, а также предложено методическая основа выделения  
прямых и условных долговых обязательства, расчета долговой емкости бюджета  
(профиля заемной мощности), который предваряет принятие решения о  
привлечении заемных средств и на котором основаны механизмы управления  
бюджетной задолженностью на субфедеральном уровне.

6. Проведен сравнительный анализ инструментов профилактики  
кредиторской задолженности в зарубежных странах, связанных с адекватным  
определением долга и условных обязательств органов власти  
субфедерального уровня, ограничение уровня задолженности и долговой  
нагрузки, выбора долговых инструментов урегулирования кредиторской  
задолженности по бюджетным обязательствам, на этой основе разработана  
модель ответственного управления долгом субфедеральных органов

власти в **РФ.**

**Теоретическая и практическая значимость**диссертации состоит в разработке и обосновании автором конкретных рекомендаций по урегулированию и устранению факторов формирования просроченной кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам, нацеленных на обеспечение финансовой устойчивости регионов и успешное завершение процесса реформирования межбюджетных отношений.

Теоретические положения, развитые автором в диссертации, могут быть использованы при чтении лекций по финансовым дисциплинам в высших учебных заведениях.

**Апробация результатов исследования.**Основные результаты исследования, обобщенные в диссертации, опубликованы в трех статьях и использовались при разработке программы подготовки и переподготовки бюджетных работников финансовых структур региональных и местных органов власти в Московской области.

Результаты научного исследования, а также выводы и рекомендации по  
совершенствованию механизма урегулирования кредиторской

задолженности по бюджетным обязательствам субфедеральных органов использованы субфедеральными органами власти Московской области при подготовке нормативной базы по совершенствованию механизма исполнения бюджетов муниципальных образований, а также при подготовке методических документов по реализации мер по повышению результативности бюджетных расходов в регионах.

Материалы диссертации использовались при чтении лекций для руководящих работников бюджетной сферы в системе подготовки и переподготовки специалистов высшей квалификации Академии народного хозяйства при Правительстве РФ.

**Публикации.**Основные положения диссертационной работы опубликованы в 3 статьях общим объемом 1,5 печатного листа.

## Теоретические основы формирования системы бюджетной задолженности государства в системе централизованных финансов в РФ

Если в 1998 г. отношение денежного агрегата М2 к суммарной просроченной задолженности (СПЗ) упало почти вдвое по сравнению с 1996 г. (с 54,9% до 34,8% соответственно), то в 2000 г. оно увеличилось почти в два раза — до 60,7% - по сравнению с годом финансового кризиса. Что же касается коэффициента монетизации экономики (М2/ВВП), то такой насыщенности экономики деньгами не было за все годы реформ в России: в 2000 г. он был на треть меньше соотношения СПЗ к ВВП (21,1 и 34,8 соответственно), в то время как в 1996 г. коэффициент монетизации уступал этому соотношению почти вдвое (13,7 и 25,1), а в 1998 г. - почти втрое (16,8 и 48,8) (см. таблицу 1).

За период 1993-1997 гг. доля суммарной просроченной задолженности по обязательствам (кредиторской задолженности в совокупности с задолженностью по кредитам банков и займам) предприятий промышленности, строительства, сельского хозяйства и транспорта в общем объеме кредиторской задолженности предприятий этих же отраслей национальной экономики возросла в 1,7 раза. При этом в 2000 г. она составляла 47% от общей суммы задолженности, 329%) -от денежного агрегата М2 и 55% -от ВВП.

В июле 2004 г. в структуре неплатежей выделяется просроченная кредиторская задолженность поставщикам и подрядчикам за товары, работы и услуги в объеме 589 млрд. руб. (или 51,4% из всей просроченной кредиторской задолженности в размере 1146 млрд.), за ней следуют просроченные платежи в бюджет и во внебюджетные социальные фонды - 208,4 млрд. руб. (18,2%) и задолженность по кредитам банков и займам, доля которых не превысила 7%. Что касается задолженности по заработной плате, то в 2004 г. она незначительна [13].

А между тем, государство лишь в конце 90-х годов официально признало, что неисполнение бюджетом своих обязательств является одной из главных причин формирования системы неплатежей, порождающей около половины их суммарного объема в национальной экономике. Этот факт выдвигает на первый план поведенческий (субъективный) фактор, который проявляется в том, что неисполнение государством своих расходных обязательств служит реальным примером для других хозяйствующих субъектов, в том числе и в качестве налогоплательщиков, как можно наращивать свою кредиторскую задолженность, нарушая все диктуемые государством "правила игры".

Опыт переходной экономики России убедительно показал, что на всем протяжении ее реформирования существенное сокращение (а не ликвидация) общего объема неплатежей и недоплатежей хозяйствующих субъектов происходило за счет уменьшения в основном неденежных расчетов в системе долгов. Что же касается кредиторской задолженности, то в периоды макроэкономической стабилизации она постепенно увеличивалась, сокращаясь незначительно за счет ее просроченной части. Это свидетельствует о том, что неплатежи в свое время превратились в компоненты денежной массы: они достаточно эффективно выполняли функции денег (в условиях их нехватки) по обслуживанию рыночных сделок и потому сокращались лишь в определенных пределах.

## Роль Федерального бюджета РФ в формировании кредиторской задолженности субфедеральных бюджетов

Анализируя основные параметры бюджетной системы Российской Федерации 2007 г., необходимо отметить, что если уровень доходов в долях ВВП в прошедшем году по сравнению с 2006 г. изменился незначительно (табл. 1), то расходы заметно увеличились: в федеральном бюджете рост расходов составил 2,2 п.п. ВВП, в бюджетах субъектов РФ - около 1,0 п.п. ВВП и в бюджете расширенного правительства расходы выросли на 2,9 п.п. ВВП. Подобный рост расходов был связан как с выполнением возросших социальных обязательств государства перед населением, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов, так и с расширением участия государства в инвестиционных процессах на территории страны.

Однако данный рост расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ не сопровождался сопоставимым по величине увеличением доходной базы, что, в конечном счете, привело к сокращению размера профицитов. Так, согласно данным о фактическом исполнении федерального бюджета РФ в 2007 г. его доходы составили 23,6% ВВП, что всего на 0,3 п.п. выше соответствующего показателя за 2006 г. Следует отдельно отметить наступившую стабилизацию поступлений в федеральный бюджет Единого социального налога (ЕСН), которые на протяжении 2002-2006 гг. устойчиво снижались.

Доходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2007 г. были зафиксированы на уровне 14,7% ВВП, что на 0,6 п.п. выше показателя предыдущего года. Такой же прирост наблюдался в отношении доходов бюджета расширенного правительства РФ.

Вследствие опережающего роста расходов бюджета расширенного правительства на фоне относительно скромного прироста доходной части профицит бюджета расширенного правительства по итогам 2007 г. сократился на 2,3% п.п. ВВП по сравнению с показателями предшествующего года и составил 6,1% ВВП.

Налоговые доходы бюджетов всех уровней показали тенденцию к росту после падения в 2006 г., которое происходило преимущественно за счет сокращения поступлений от НДС, и были ключевым фактором роста совокупных доходов бюджетной системы страны.

## Бюджетный процесс и правовое обеспечение урегулирования кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам

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

Исполнение бюджета по расходам происходит в два основных этапа:

1. Санкционирование расходов. На данном этапе осуществляется установление и доведение до бюджетных учреждений лимитов бюджетных обязательств, в рамках которых они могут принимать на себя обязательства по оплате закупок товаров, услуг, работ. Затем органы Казначейства осуществляют проверку целевого характера расходов и удостоверяют право бюджетного учреждения или другого бюджетополучателя на оплату принятых им обязательств - договоров, контрактов и т.д. Процедура санкционирования расходов является основой казначейской системы исполнения бюджета. Главным в этих процедурах является строгое выполнение последовательности стадий санкционирования. 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.

Основными этапами санкционирования при исполнении расходов бюджетов являются следующие 2:

составление и утверждение бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств и сводной бюджетной росписи;

утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;

утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств (ЛБО) до распорядителей и получателей бюджетных средств;

принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;

подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

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

разрешение (распоряжение) на осуществление платежа;

осуществление платежа.

Финансирование расходов федерального бюджета осуществляется Федеральным казначейством.