
БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Бюджетное финансирование договоров, срок реализации которых превышает финансовый год



До начала осуществления бюджетной реформы сроки заключения договоров между получателями бюджетных средств и их контрагентами — поставщиками товаров, работ, услуг были строго ограничены одним годом — периодом, на который формировался и утверждался закон (решение) о бюджете. Именно на этот срок устанавливались объемы бюджетных ассигнований и лимиты бюджетных обязательств.

В то же время в ряде случаев (например, при осуществлении строительства или реконструкции) существовала объективная потребность в том, чтобы сроки заключения указанных договоров выходили за пределы финансового года при сохранении правовых гарантий бюджетного финансирования соответствующих расходов в течение всего срока действия договора.

В рамках реформирования бюджетного процесса, осуществляемого согласно Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, одобренной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», было заявлено расширение практики среднесрочного финансового планирования, вплоть до утверждения закона о бюджете на три года.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (ред. на 9 апреля 2009 года) (далее — Закон № 63-ФЗ) в БК РФ были проведены масштабные трансформации по реализации идей, заявленных в рамках реформы бюджетного процесса. Помимо прочего они коснулись создания правовых условий для организации взаимодействия получателей бюджетных средств с поставщиками и подрядчиками на срок, выходящий за пределы финансового года. БК РФ в новой редакции предусматривает возможность заключения договоров как в пределах периода, на который утвержден закон (решение) о бюджете (в том числе трехлетний), так и с выходом за пределы этого периода (так называемые «долгосрочные контракты»). Рассмотрим каждый из случаев более подробно, а также оценим риски, связанные с возможностью получения бюджетного финансирования в установленных объемах на протяжении всего периода действия договора (соглашения), выходящего за пределы финансового года.

Заключение договоров в пределах срока, на который принят бюджет

Пунктом 3 ст. 169 БК РФ (в редакции Закона № 63-ФЗ) определено, что проект федерального бюджета составляется и утверждается сроком не на один год, как было ранее, а на три — очередной финансовый год и плановый период.

Для региональных бюджетов и местных бюджетов муниципальных районов и городских округов п. 4 ст. 169 БК РФ предусмотрены на выбор два варианта: либо

бюджет утверждается на три года, либо на очередной финансовый год и при этом высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (местная администрация муниципального района, городского округа) разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план.

Лишь для бюджетов поселений сделано исключение: среднесрочное финансовое планирование (в виде трехлетнего бюджета либо среднесрочного финансового плана) для них право, а не обязанность.

Из системного толкования норм БК РФ следует, что увеличение периода, на который принимается бюджет, до трех лет расширяет и возможные сроки заключения договоров с поставщиками и подрядчиками, оплачиваемых за счет бюджетных средств. Так, согласно п. 3 ст. 219 БК РФ получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в пределах доведенных до него в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) лимитов бюджетных обязательств. Аналогичные нормы содержатся в п. 2 ст. 72 БК РФ, в силу которого государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, кроме случаев заключения так называемых «долгосрочных контрактов», установленных п. 3 ст. 72 БК РФ.

Как следует из ст. 6 БК РФ, лимит бюджетных обязательств — это объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде). Допускается установление лимитов бюджетных обязательств на трехлетний период, что создает возможности для принятия получателями бюджетных средств бюджетных обязательств на период до трех лет.

На федеральном уровне действующий с 1 января 2009 года Порядок доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня, утвержденный приказом Минфина РФ от 30 сентября 2008 года № 104н, предусматривает форматы документов, позволяющих доведение лимитов бюджетных обязательств на три года — очередной финансовый год и плановый период.

Разъясняя возможности применения норм БК РФ в части сроков договоров, Минфин РФ в письме от 26 октября 2008 года № 02-03-0/3290 прямо указал, что «получатель средств федерального бюджета, начиная с 2008 года, вправе заключать в установленном порядке госконтракт (договор) на срок, выходящий за пределы финансового года, в соответствии с доведенными до него лимитами бюджетных обязательств». Подобного подхода придерживается и Минэкономразвития РФ¹.

Таким образом, в случае утверждения федерального, регионального либо муниципального бюджета на три года возможно заключение финансирующихся за счет средств бюджета договоров на сроки, выходящие за пределы одного финансового года, но не превышающие трех финансовых лет.

Долгосрочные контракты

В соответствии с п. 3 ст. 72 БК РФ в случае, если предметами государственного (муниципального) контракта являются поставка товаров в соответствии с государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом РФ, а также выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, такие государственные (муниципальные) контракты могут заключаться в

¹ Письмо Минэкономразвития России от 15 октября 2008 года № Д05-4418.

пределах средств, установленных на соответствующие цели долгосрочными целевыми программами (проектами) и государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом РФ, на срок реализации указанных программ (проектов), а также в соответствии с решениями Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации, принимаемыми в порядке, определяемом Правительством РФ.

Таким образом, БК РФ содержит следующие возможные случаи заключения долгосрочных контрактов:

- поставка товаров в соответствии с государственной программой вооружения — в пределах сроков и средств, установленных государственной программой вооружения;
- выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств — в пределах сроков и средств, предусмотренных долгосрочными целевыми программами;
- выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, в соответствии с решениями Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации, принимаемыми в порядке, определяемом Правительством РФ.

В целях установления указанного порядка постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 года № 978 утверждены Правила принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом (далее — Правила).

Данные Правила предусматривают, что государственные заказчики вправе заключать долгосрочные государственные контракты:

- на срок и в пределах средств, предусмотренных нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации муниципального образования либо решениями главных распорядителей бюджетных средств бюджетов об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства соответственно государственной собственности РФ, государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности, не включенные в долгосрочные целевые программы, принимаемыми в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования;
- на срок и в пределах средств, предусмотренных на реализацию проектов (мероприятий) федеральных целевых программ;
- иные долгосрочные государственные (муниципальные) контракты, заключаемые в соответствии с процедурными особенностями, установленными пп. 3–6 Правил, предполагающими принятие решения о долгосрочном контракте, а также установление процедуры принятия этих решений высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрации.

Рассмотренное постановление дополняет установленный в БК РФ набор возможных случаев заключения долгосрочных договоров.

Все закрепленные в БК РФ и Правилах случаи разделяются на два блока: долгосрочные договоры, заключаемые в пределах программ и не требующие дополнительных решений правительственного уровня; договоры, нуждающиеся в принятии подобных решений правительства (местной администрации) на основе дополнительно урегулированных правительством (местной администрацией) процедур.

Если на федеральном уровне применимы все предусмотренные БК РФ и Правилами варианты, то в субъектах РФ и муниципальных образованиях возможно заключение долгосрочных договоров лишь на основании долгосрочных целевых программ

соответствующего уровня, а также заключение договоров на основании принятых в установленном порядке решений высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (местной администрации). Для последнего случая требуется указанное дополнительное правовое регулирование.

Существующее на сегодняшний день правовое регулирование заключения долгосрочных контрактов нельзя считать полным. В развитие Правил на региональном и муниципальном уровнях высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрации) должны быть приняты:

- порядок принятия решений высшего исполнительного органа государственной власти (местной администрации) либо решений главного распорядителя бюджетных средств об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенные в долгосрочные целевые программы;
- утверждаемые высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией) порядок и форма принятия решений высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (местной администрации) о заключении иных долгосрочных контрактов.

Сложившаяся на сегодняшний день региональная практика регулирования долгосрочных контрактов не предусматривает принятия указанных правовых актов, что ограничивает возможности заключения долгосрочных договоров лишь случаями принятия долгосрочных целевых программ. К заключению подобных договоров публичные образования способны прибегать при годовом бюджете — для заключения договоров, выходящих за пределы финансового года, при трехлетнем бюджете — для заключения договоров, выходящих за пределы трех лет.

Правовые основы бюджетного финансирования договоров (соглашений), срок реализации которых выходит за пределы финансового года

При наличии правовых возможностей для заключения финансируемых из бюджетов договоров на сроки, выходящие за пределы финансового года, сохраняются вопросы о юридических гарантиях того, что договорные обязательства по оплате товаров, работ, услуг за счет бюджетных средств будут выполнены в полном объеме.

В настоящее время существуют определенные риски неоплаты работ. Основания для такого предположения заложены в установленных в БК РФ механизмах принятия закона (решения) о бюджете на три года так называемым методом «скользящей трехлетки», когда каждый последующий трехлетний период для закона (решения) о бюджете за основу берутся ранее утвержденные планы на второй и третий год и к ним добавляется план еще на один — новый — год. Правовое закрепление данного механизма содержится в ст. 184¹ БК РФ, согласно п. 4 которой в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период проект закона (решения) о бюджете утверждается путем изменения параметров планового периода утвержденного бюджета и добавления к ним параметров второго года планового периода проекта бюджета. При этом установлено, что:

— изменение параметров планового периода бюджета субъекта РФ осуществляется в соответствии с законом субъекта РФ; изменение параметров планового периода местного бюджета осуществляется в соответствии с муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования;

— изменение показателей ведомственной структуры расходов бюджета субъекта РФ, местного бюджета осуществляется путем увеличения или сокращения утвержденных бюджетных ассигнований либо включения в ведомственную структуру расходов бюджетных ассигнований по дополнительным целевым статьям и (или) видам расходов соответствующего бюджета.

Как видно из приведенных норм, напрямую ограничение (запрет) сокращения расходов бюджета на реализацию договоров (соглашений), заключенных на период, выходящий за пределы финансового года, не установлено.

Полномочия по регулированию составления проектов бюджетов и планирования бюджетных ассигнований закреплены за исполнительной властью. Так, согласно ст. 184 БК РФ:

- порядок и сроки составления проекта федерального бюджета устанавливается Правительством РФ;
- порядок и сроки составления проектов бюджетов субъектов РФ определяются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ;
- порядок и сроки составления проектов местных бюджетов закрепляются местными администрациями.

Кроме того, согласно ст. 174² БК РФ непосредственно планирование бюджетных ассигнований осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой соответствующим финансовым органом.

Следовательно, гарантии финансирования за счет бюджетных средств договоров (соглашений), заключенных на сроки, выходящие за пределы финансового года, могут быть созданы (либо, напротив, не созданы) именно в рамках решений, принимаемых исполнительной властью (местными администрациями).

В связи с этим целесообразно проанализировать нормы бюджетного законодательства относительно формирования расходов бюджета в контексте расходных обязательств.

На основании ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

Согласно ст. 6 БК РФ расходные обязательства — это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Из определения расходных обязательств следует, что они могут возникать на основании договоров (соглашений), однако в Кодексе не конкретизировано, каких именно. До внесения изменений в БК РФ Законом № 63-ФЗ практика применения норм о расходных обязательствах на федеральном уровне шла по пути рассмотрения в качестве оснований для возникновения расходных обязательств исключительно договоров (соглашений), связанных с государственным долгом.

Например, в Методических указаниях по составлению реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, разработанных в соответствии с п. 7 Положения о ведении реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 июля 2005 года № 440, предусмотрено, что в соответствии с договорами, соглашениями возникают исключительно расходные обязательства по обслуживанию государственного долга.

В то же время уместно предположить, что в условиях расширения практики заключения договоров (соглашений) о поставках товаров, работ, услуг, выходящих за пределы финансового года, актуальным станет подход, при котором подобные договоры (соглашения) также будут рассматриваться в качестве оснований для возникновения расходных обязательств.

Кроме того, для создания дополнительных гарантий финансирования анализируемых договоров (соглашений) представляется целесообразным установить финан-

совым органам соответствующие процедуры планирования бюджетных ассигнований. Это будет тем более логично, что в п. 2 ст. 174² БК РФ закреплена необходимость обособленного планирования бюджетных ассигнований на исполнение бюджетов действующих обязательств (в контексте реформы бюджетного процесса связываемых с реестром расходных обязательств²) и принимаемых на будущее обязательств.

Таким образом, в условиях весьма высокой свободы, предусмотренной БК РФ в части пересмотра объемов бюджетного финансирования, для формирования практики заключения договоров, выходящих за пределы финансового года, финансовым органам нужно особым образом урегулировать вопросы планирования бюджета действующих обязательств — так, чтобы финансирование договоров, выходящих за пределы финансового года, в полном объеме осуществлялось за счет средств бюджета в течение всего периода их действия.

В условиях кризисных явлений в экономике, принятия мер по ограничению объемов доведения лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета на 2009 год³ и временного отказа от утверждения федерального бюджета на три года активизация оформления долгосрочных отношений с публичными образованиями маловероятна. Вместе с тем временное затишье в этой сфере желательно использовать для заполнения существующих пробелов в правовой базе и подготовки основы для расширения практики применения данного (объективно необходимого) инструмента через год-два.

М. КЛИШИНА,
первый заместитель генерального директора
ООО «Центр исследования бюджетных отношений»

² Раздел 4 Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах.

³ Пункт 16 постановления Правительства РФ от 24 декабря 2008 года № 987 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

