

# Реестр расходных обязательств в бюджетном процессе: практика применения и перспективы

Реестры расходных обязательств составляются органами государственной власти федерального и регионального уровней и органами местного самоуправления уже несколько лет. Однако вопросов, связанных с выполнением этой работы, пока больше, чем ответов.



**Марина КЛИШИНА,**  
менеджер проектов Центра  
исследования бюджетных отношений



**Владимир ШИШОВ,**  
аналитик Центра  
исследования бюджетных отношений

**Р**еестр расходных обязательств (РРО) при его введении в бюджетную практику позиционировался как документ, позволяющий проводить бюджетную политику на основе балансирования обязанностей по выплате средств из бюджета с реальными финансовыми возможностями эти обязанности выполнить<sup>1</sup>.

С момента законодательного закрепления необходимости составления реестров расходных обязательств в Бюджетном кодексе РФ прошло более двух с половиной лет. Сформировалась практика применения данных норм. Сейчас уже можно сделать первые выводы о том, удастся ли РРО выполнять функцию оценки стоимости государственных (муниципальных) обязательств, о соотношении РРО с бюджетным процессом, о степени необходимости данного инструмента.

До того как Федеральным законом № 63-ФЗ в Бюджетный кодекс были внесены изменения, расходное обязательство в Кодексе было определено как «обусловленная законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанность Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета (государственного внебюджетного фонда, территориального государственного внебюджетного фонда)». Данное определение содержало в себе ряд неясностей: например, не было установлено, что является наименьшей единицей рас-

ходного обязательства (трудовой договор с отдельным государственным служащим, отдельная стройка, отдельный тип выплат определенным категориям граждан и т.п.); что значит «обусловлено» и какой именно правовой акт (или набор правовых актов и договоров) следует считать обуславливающим расходное обязательство; в какой момент возникает расходное обязательство и т.п.

Пунктом 2 ст. 87 Бюджетного кодекса РФ (до внесения изменений) под реестром расходных обязательств понимался свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами государственной власти (органами местного самоуправления) договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих

<sup>1</sup> См. п. 4 Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.



возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов. Разночтения в понятийном аппарате порождали дополнительные вопросы, например о том, как в реестре расходных обязательств следует проводить их структурирование – по расходным обязательствам или по правовым актам, обуславливающим такие обязательства?

Вопрос структурирования в РРО расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований был решен принципиально разными способами. В Методических указаниях по составлению реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов, разработанных Минфином России в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 июля 2004 г. № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации», было предусмотрено выделение нескольких типов расходных обязательств, в том числе:

- по обеспечению государственных функций законодательной и судебной власти;
- по оказанию государственных услуг;
- по предоставлению трансфертов населению;

- по предоставлению бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями;
- по предоставлению межбюджетных трансфертов;
- установленные межгосударственными (международными) договорами и соглашениями;
- по обслуживанию и погашению государственного долга Российской Федерации.

В Методических указаниях устанавливались также требования к выделению единичных расходных обязательств.

Подход к структурированию расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований был иным. В приказе Минфина России от 27 апреля 2006 г. № 67н предусматривалось выделение:

- расходных обязательств субъектов РФ – в соответствии со структурой полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, установленных в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; при этом одно определенное законом полномочие или его часть является одним расходным обязательством;
- расходных обязательств муниципальных образований – в соответствии со структурой вопросов местного значения муниципальных образований соответствующего типа и полномочий органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; одно расходное обязательство соответствовало одному вопросу местного значения (либо его части), одному полномочию

(части полномочия) органов местного самоуправления.

Рассмотренный вариант позволил субъектам РФ представлять данные в едином формате, приемлемом для дальнейшего сведения и анализа, и обеспечил информационную базу для оценки стоимости выполнения отдельных полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения и вопросов местного значения, что в полной мере соответствовало идеологии разграничения предметов ведения и полномочий.

В то же время имели место и определенные сложности, а именно:

- сложность распределения бюджетных расходов по конкретным полномочиям и вопросам местного значения и последующей проверки его правильности в условиях заведомой несопоставимости кодов классификаций расходов бюджетов РФ с перечнями полномочий и вопросов местного значения;
- недостаточно качественное составление перечней полномочий и вопросов местного значения, отраженное в федеральных законах № 184-ФЗ и 131-ФЗ и допускающее пересечение множеств, несоразмерные детализацию либо агрегирование отдельных полномочий и вопросов местного значения;
- отсутствие в формах РРО субъектов РФ и свода РРО муниципальных образований, предусмотренных для представления в Минфин России, иных расходных обязательств, помимо направленных на выполнение полномочий по предметам совместного ведения субъектов РФ, а также на решение вопросов местного значения и выполнение полномочий органов местного самоуправления.

В установленных на федеральном уровне формах РРО РФ, а также в формах для представления в Минфин России данных из РРО субъектов РФ и свода реестров муниципальных образований предусмотрено включение сведений об объемах средств, необходимых для исполнения расходных обязательств, и кодах бюджетной

классификации расходов, что создает условия для применения РРО в целях оценки стоимости государственных (муниципальных) обязательств.

Однако, как показывает практика, составление РРО на базе анализа всего массива правовых актов, подлежащих применению в соответствующем публичном образовании, на предмет выявления правовых актов, договоров и соглашений, которые обуславливают возникновение расходных обязательств, – тупиковый путь в силу недостаточной четкости формулировок в правовых актах (особенно принятых давно) и неясности правил «перевода» их норм в объемы бюджетного финансирования. Отсутствие на региональном и муниципальном уровнях квалифицированных специалистов для проведения подобной работы в сжатые сроки также препятствует выбору данного варианта.

В результате используется обратный подход: предусмотренные в бюджете расходы распределяются в РРО между расходными обязательствами, а затем к ним подбираются правовые акты.

Более того, правоприменителями нередко высказывается опасение, что, если идти по первому, теоретически более верному пути, ГРБС, составляющие РРО, заявят чрезмерно боль-

#### Справка «Бюджета»



##### Марина Александровна КЛИШИНА,

менеджер проектов Центра исследования бюджетных отношений

В 1999 г. окончила Финансовую академию при Правительстве РФ, специальность «Финансы и кредит», в 2001 г. – Московскую государственную юридическую академию, специальность «Юриспруденция, гражданско-правовая специализация».

В 1994–2000 гг. работала в ГУФК Минфина России.

2001 г. – помощник депутата в Московской городской Думе.

С 2001 г. оказывает консультационные услуги в рамках участия либо руководства проектами Всемирного банка, DFID, проектами по заказу федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами, оптимизации системы межбюджетных отношений, реформирования бюджетного процесса, реализации реформы местного самоуправления.



##### Владимир Анатольевич ШИШОВ,

аналитик Центра исследования бюджетных отношений

В 2005 г. окончил МГТУ «Станкин», аспирант.

Занимается вопросами повышения конкурентоспособности ряда промышленных предприятий. В настоящее время участвует в реализации проектов, связанных с осуществлением бюджетной реформы, по заказу федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

шие потребности в бюджетном финансировании, обусловленные их пожеланиями, а не правовыми нормами. И хотя пути решения подобной проблемы очевидны (отказ в принятии не обоснованных с правовой точки зрения «пожеланий» ГРБС, внесение из-

менений в правовые акты, недостаточно прозрачно устанавливающие необходимость предоставления бюджетного финансирования, отмена некоторых правовых актов), на практике их обычно не применяют.

Рассмотренная ситуация свидетельствует о том, что реестр расходных обязательств может играть предписанную ему роль только в том случае, если имеется четкое понимание состава правовых актов, соглашений, договоров публичного образования, обуславливающих расходные обязательства. Например, в высшей степени позитивной может быть роль РРО в обеспечении регулярного финансирования расходов капитального характера, когда ежегодное отражение потребности в финансовых средствах по всем ранее принятым решениям о предоставлении бюджетных инвестиций позволяет предотвратить случаи нефинансирования и появление долгостроя. Однако в подобной ситуации внимание акцентируется лишь на некоторых блоках расходных обязательств.





Тогда как полный анализ всего существующего массива правовых актов представляется в высшей степени трудозатратным. И даже механизм, направленный на своевременный учет обязательств, которые следуют из вновь принимаемых актов (когда новый правовой акт изучается на предмет того, обуславливает ли он расходные обязательства, а затем включает-ся в РРО), на практике не прижился.

Соотношение работ по формированию РРО с организацией бюджетного процесса зависит от соотношения сроков формирования реестров расходных обязательств со сроками составления проектов бюджетов и их утверждения.

Для федерального уровня предусмотрено формирование субъектами бюджетного планирования и государственными внебюджетными фондами трех РРО (предварительного – не позднее 15 февраля; планового – не позднее 1 июля; уточненного – не позднее, чем через пять дней после принятия в третьем чтении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год). Однако целесообразность составления данного документа трижды и именно в эти сроки с точки зрения сроков составления проекта федерального бюджета не в полной мере ясна.

В приказе Минфина России № 67н предусмотрено представление в Минфин России РРО субъектов РФ и свода

РРО муниципальных образований до 1 мая и до 1 декабря, что противоречит основным этапам бюджетного процесса на региональном и муниципальном уровнях, поскольку после 1 мая прогнозы социально-экономического развития еще корректируются, а следовательно, даже при наличии сравнительно точных методик расчетов объемов бюджетных расходов на исполнение расходных обязательств исходные данные могут быть недостаточно точными.

Кроме того, к 1 декабря еще не приняты ни законы о бюджетах субъектов РФ, ни решения о бюджетах муниципальных образований, ни правовые акты, обуславливающие включение

в бюджеты новых расходных обязательств, в связи с чем РРО, подготовленные к 1 декабря, практически не будут отличаться от РРО, сформированных к 1 мая.

С учетом вышесказанного формировать реестры расходных обязательств целесообразно в несколько иные сроки:

- на начальных стадиях составления проекта бюджета, но после получения сравнительно точных данных по прогнозам социально-экономического развития – так, чтобы отраженные в реестрах объемы бюджетного финансирования могли без радикальных изменений использоваться при составлении проекта бюджета;
- после принятия законов (решений) о бюджете и нормативных правовых актов, заключения договоров, соглашений, обуславливающих возникновение расходных обязательств – так, чтобы в реестре расходных обязательств получили отражение все вновь принятые расходные обязательства.

Впрочем, практическая ценность составления второго РРО также может быть поставлена под вопрос, поскольку данный документ представляет интерес в основном с точки зрения анализа объемов и структуры отклонений от ранее составленного РРО, а также





с точки зрения состава вновь принятых расходных обязательств. В бюджетном процессе второй РРО может быть использован лишь опосредованно – как база для составления первого РРО на следующий трехлетний период.

Из всех инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, с РРО наиболее тесно связаны ведомственные целевые программы (ВЦП) и среднесрочный финансовый план (СФП). В РРО отражаются расходы, обусловленные нормативными правовыми актами. ВЦП также представляют собой особым образом структурированные обязательства, вытекающие из существующих правовых актов, заключенных договоров и соглашений. Важный вопрос в данном случае возникает лишь с потоками информации в случае автоматизации работ по составлению РРО и ВЦП.

Что касается взаимосвязи с СФП, то при условии надлежащего качества составления РРО должен содержать информацию о расходных потребностях на исполнение действующих расходных обязательств, которая может использоваться в ходе среднесрочного финансового планирования, в частности для определения объема бюджета принимаемых обязательств. При этом установленные в новой редакции Бюджетного кодекса требования к детальности планирования СФП (до целевых статей и видов расходов) требуют такого же детального отражения расходных потребностей в РРО.

Поскольку, как показывает практика, в настоящее время превалирует формальный подход к составлению РРО – исходя из предусматриваемых в бюджете объемов финансирования, а не из существующей правовой базы, – описанный механизм применения РРО при составлении СФП выполнять свои функции в полной мере не может.

Таким образом, на сегодняшний день РРО не решает поставленную перед ним задачу. При этом ни на федеральном, ни на региональном, ни на муниципальном уровнях нет единого мнения (включающего не базовые принципы, а подробно описанные механизмы и процедуры) о том, как применять данный документ в бюджетном процессе.

В Бюджетном кодексе РФ (в редакции Федерального закона № 63-ФЗ) понятийный аппарат, связанный с расходными обязательствами и РРО, претерпел изменения скорее технического, нежели идеологического характера. Усилилась роль РРО РФ – теперь этот документ нужно представлять в Госдуму вместе с проектом федерального бюджета; в государственное (муниципальное) задание должна включаться выписка из РРО. Сохранение и даже уточнение норм относительно РРО в Бюджетном кодексе свидетельствует о том, что составлению РРО все еще отводится существенная роль в бюджетном процессе.

При всех обозначенных выше проблемах нельзя отрицать того, что РРО принес и продолжает приносить пользу: способствует дополнительной систематизации правовых актов, существенно повышает правовую культуру специалистов ГРБС и финансовых органов, позволяет решить локальные проблемы (например, неполноты финансирования строек и объектов), в субъектах РФ и муниципальных образованиях создает основу для оценки выполняемых полномочий.

Несомненно, в дальнейшем на федеральном уровне необходимо поставить вопрос о целесообразности формирования реестра расходных обязательств. Однако в условиях сохранения РРО и отсутствия возможности выбора нужно искать способы его максимально разнопланового применения в бюджетном процессе. 🍊

**АКАДЕМИЯ МЕНЕДЖМЕНТА  
ИНТАЛЕВ  
ПРИГЛАШАЕТ:**



**Курсы повышения квалификации. Эксперт:**  
**«Бюджетное управление: Уровень I. Постановка»**  
 25 июня – 30 июня, Москва  
 30 июля – 4 августа, Москва

▶

**«Подготовка к Сертификации РМР»**  
 2 июля – 7 июля, Москва

▶

**Executive программа. VIP**  
**«Стратегическое Лидерство компаний  
в рамках вступления России в ВТО»**  
 9 июля – 12 июля, Москва

▶

**Курсы обучения. Профессионал:**  
**«Профессионал: «ИНТАЛЕВ:  
Корпоративные финансы 2005»**  
 9 июля – 13 июля, Москва

Лицензия №Б 474859 (рег №762-1)

**АКАДЕМИЯ МЕНЕДЖМЕНТА ИНТАЛЕВ**

Москва: (495)781-43-31 781-43-32  
<http://edu.intalev.ru>  
 e-mail: [sales@intalev.ru](mailto:sales@intalev.ru)

РЕКЛАМА