



Нужен ли бухгалтерский баланс к бюджету?

В.М. Пищулов

*д.э.н., профессор
Заведующий кафедрой экономической теории
Уральский государственный лесотехнический
университет
620100 Екатеринбург, ул. Сибирский тракт, 37
тел.: +7 (343) 377 16 76, +7 (343) 262 96 39
e-mail: pichulov@midural.ru*

Предлагаемая статья непосредственно связана одной общей идеей с предшествующей статье — «Зачем нужен бухгалтерский баланс?» и фактически является ее продолжением. Рассматривая бухгалтерский баланс с позиций системы долговых отношений, мы приходим к выводу о необходимости построения подобной модели будущего экономического состояния для территориально организованных субъектов, составляющих бюджеты.

Ключевые слова: бюджет, баланс, территориально организованные субъекты хозяйствования, модель экономического состояния, модель экономического движения, налоговые требования, бюджетные обязательства.

ОБРАТИМСЯ К БЮДЖЕТУ

В наши намерения вовсе не входило провести всесторонний детальный анализ содержимого бухгалтерского баланса. Мы обратились к рассмотрению этого документа лишь затем, чтобы объяснить и проиллюстрировать то положение, исходя из которого только и могут быть построены дальнейшие рассуждения. Вышеприведенные доводы потребовались лишь затем, чтобы на конкретных примерах достаточно полно и наглядно проиллюстрировать то утверждение, которое было заявлено в самом начале предшествующей статьи. Утверждение это состояло в том, что баланс может рассматриваться в качестве модели долговых отношений некоторого хозяйствующего субъекта. Если это действительно так, то следует констатировать, что построение моделей будущих экономических состояний для территориально организованных субъектов возможно. Действительно, если исходить из того, что баланс представляет собой отображение долговых отношений в прошедшие моменты времени, то, как нам это видится, не существует принципиальных препятствий для составления моделей будущих экономических состояний такого территориально организованного субъекта, для которого давно и привычно создается бюджет как модель будущего экономического движения.

Не будем забывать, что модели прошлого экономического движения и прошлых экономических состояний территориально организованных субъектов содержатся в бюджетной отчетности и фиксируются законом об исполнении бюджета за истекший финансовый год.

Следует сразу оговориться, что в настоящее время действуют формы бюджетной отчетности, которые со-

ставляются в полном соответствии с требованиями бухгалтерского учета. Эта отчетность включает в себя формы, представляющие собой собственно бухгалтерский баланс, составляемый, в том числе, для указанных территориально организованных субъектов на определенные прошедшие моменты времени. Порядок составления таких документов регламентирован приказами Минфина от 26.08.2004 г. № 70н «Об утверждении инструкции по бюджетному учету» [1], от 05.01.2005 № 5н (в редакции приказа Минфина от 11.11.2005 № 137н) «Об утверждении инструкции о порядке составления и предоставления годовой квартальной и месячной бюджетной отчетности» [2].

Ещё раз напомним, что так же, как и собственно бюджет территориально организованного субъекта, представляющий собой модель его будущего экономического движения, модель экономического состояния, о котором идет речь, предполагается составлять не на прошедший, а на некоторый будущий момент времени.

В доказательство того, что создавать модели будущих экономических состояний, по своей сути сходные с бухгалтерским балансом, для указанных субъектов совершенно необходимо, может быть приведено множество доводов. И, кроме того, такую потребность видится возможным проиллюстрировать хорошо известными историческими примерами, которые будут приведены в дальнейшем.

ТЕРРИТОРИАЛЬНО ОРГАНИЗОВАННЫЕ СУБЪЕКТЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Построение моделей будущих экономических состояний для администраций (органов управления) муниципальных образований, субъектов РФ и совокупности федераль-

ных органов государственной власти представляет собой задачу во многом нетривиальную, но, как мы надеемся, вполне выполнимую. Для упрощения дальнейшего изложения назовем указанный тип субъектов территориально организованными субъектами или же просто территориальными субъектами. Справедливости ради нужно заметить, что такие субъекты принято называть территориальными образованиями, административно-территориальными образованиями, национально-территориальными образованиями, закрытыми административно-территориальными образованиями, административно-территориальными единицами. Надо полагать, не случайно все эти наименования содержат указание на территориальный характер такого рода социально-экономических структур. В настоящее время можно очертить лишь некоторые методологические подходы к построению предлагаемых моделей будущих экономических состояний.

Рассматриваемые модели будущих экономических состояний такого не вполне обычного субъекта, очевидно отличающегося от хорошо знакомых компаний, предприятий, учреждений, организаций, естественным образом не могут быть полностью похожи на привычный бухгалтерский баланс. Между тем, существуют явные признаки, определяющие неизбежное сходство этих моделей. Главным здесь является то, что данные модели представляют собой именно модели экономических состояний хозяйствующих субъектов в определенные моменты времени и отображают такие экономические отношения, какими являются долговые отношения.

Данные обстоятельства видятся наиболее важными для дальнейшего рассмотрения этих сложных территориальных образований. Такие субъекты не соизмеримы, как правило, по своей величине, объемам принадлежащего им имущества, по количеству работников с компаниями, организациями, учреждениями. Но дело даже не столько в количественных характеристиках, сколько в качественном различии осуществляемых функций, сложности этих функций, многоотраслевом характере воспроизводственных процессов, осуществляемых указанными территориальными образованиями. Если первый тип субъектов, т.е. компании, отдельные организации, осуществляют обычно достаточно узкие моноотраслевые функции, то для второго типа территориальных субъектов характерны чрезвычайно широкие многоотраслевые функции.

ЗАЧЕМ ГОСУДАРСТВУ НУЖНА МОДЕЛЬ БУДУЩИХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СОСТОЯНИЙ?

Возникает вполне законный вопрос, зачем нужно государству (органам государственного управления), органам управления субъекта РФ или муниципального образования составлять еще один сложный документ, представляющих собой формы моделей будущих экономических состояний? Какую полезную информацию можно извлечь, анализируя такие модели?

То, что в первую очередь узнает опытный финансист, бухгалтер, аудитор, рассматривая баланс неизвестной ему компании, скорее всего, гораздо менее имеет отношение к имуществу, чем это можно было бы предположить. Баланс, главным образом, показывает общее состояние компании. А финансист будет искать и найдет в балансе признаки того, что компания успешно действует, процветает, или же находится в состоянии упадка, в трудном экономическом положении или вообще близка к банкротству. Коэффициенты ликвидности, характеризующие платежеспособность компании, а значит — её способность нормально функционировать, рассчитываются, как известно, на основе данных бухгалтерского баланса. Основной задачей аудита является именно последнее, т.е. определение того, насколько далека компания от банкротства. Естественно, что количество и состав имущества данной компании есть важный, но не первостепенный признак, на основании которого можно судить о её состоянии. Вполне очевидно, что сходные с этим проблемы могут быть интересны и при оценке рассматриваемых нами территориально организованных субъектов.

Проблема полноты и своевременности исполнения обязательств такими субъектами, которые мы называем территориально организованными, видится весьма актуальной.

БЮДЖЕТ — МОДЕЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ДВИЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВА КАК ХОЗЯЙСТВУЮЩЕГО СУБЪЕКТА

По своей сути форма модели, какой является отчет о прибылях и убытках компании, во многом сходна с бюджетом. Сближает эти модели, главным образом, то, что как первая, так и вторая — отражение денежных потоков соответствующих субъектов. Следовательно, обе эти модели представляют собой модели экономического движения столь непохожих субъектов хозяйствования.

Определение, которое дает Бюджетный кодекс, звучит следующим образом: «бюджет — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Каких-либо веских причин спорить с этим определением не видится, полагаем, что благоразумнее будет согласиться.

Данное определение в полной мере соответствует тому, что утверждалось ранее: бюджеты различных уровней бюджетной системы представляют собой модели будущих денежных потоков — доходов и расходов, что есть отображение некоторой формы будущего экономического движения рассматриваемых хозяйствующих субъектов. То, что принято называть бюджетом, представленным в форме некоторого документа, утверждаемого законом о бюджете, есть некоторая модель будущего экономического движения конкретного субъекта. Но это не модель будущего состояния.

Приведенное выше определение бюджета содержит ссылку на «фонд денежных средств». Нужно заметить, что такой фонд денежных средств может характеризоваться параметрами состояния, но не параметрами движения, как это имеет место в той модели, которую принято называть бюджетом. Следует обратить внимание на то, что сам этот «фонд денежных средств» не находит своего отражения в бюджете, может быть, за исключением только лишь ссылок на переходящие в конце года остатки бюджетных средств. Для того, чтобы составить целостное представление о «фонде денежных средств», этого явно недостаточно.

ОСТАТКИ НА СЧЕТАХ — ОДИН ИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНО ОРГАНИЗОВАННОГО СУБЪЕКТА

Указанный фонд мог бы характеризоваться, по меньшей мере, регулярно отслеживаемыми остатками денежных средств на бюджетных счетах. Правильнее будет сказать — на счетах органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции управления средствами бюджета, или попросту на определенных счетах Минфина. Однако показатель остатков на счетах Минфина, похоже, не занимает сколько-нибудь важное место в современной системе бюджетного прогнозирования и планирования.

Мы видим, что довольно простые показатели, характеризующие наличие денежных средств в бюджете, хранящихся на банковских счетах либо в кассах бюджетных учреждений в определенный момент времени, не привлекают к себе столь пристального внимания уполномоченных на то органов власти, как это имеет место по поводу показателей доходной и расходной частей бюджетов. Вместе с тем именно показатели, отображающие остатки бюджетных средств, представляют собой не что иное, как одну из важных характеристик экономического состояния рассматриваемых территориально организованных субъектов.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПЕРЕД БЮДЖЕТОМ

Нужно признать, что такие территориально организованные субъекты, для которых формируются модели будущего экономического движения, т.е. балансы доходов и расходов, составлены из множества организаций, учреждений, органов государственной власти. Эти организации связаны с бюджетом долговыми отношениями и денежными потоками.

Кроме бюджетных организаций, с бюджетом непосредственно взаимодействует чрезвычайно широкий круг различных юридических и физических лиц, которые, с одной стороны, несут обязательства перед бюджетом, а с другой — предъявляют к нему вполне конкретные требования.

Здесь и далее ради упрощения изложения, говоря «бюджет», мы имеем в виду территориально организованные

субъекты, экономическое движение которых отображается в собственно бюджете.

Если мы попробуем установить, кто же именно несет обязательства перед бюджетами, то придется констатировать, что практически все юридические и физические лица, располагающиеся на определенной территории, являются налогоплательщиками и уже в силу этого несут налоговые обязательства. Следовательно, со стороны бюджетов к этим налогоплательщикам предъявляются налоговые требования. Эти же лица несут перед всяким бюджетом и самые разнообразные неналоговые обязательства.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА БЮДЖЕТА

В то же время всякий бюджет несет обязательства не только перед бюджетными организациями, учреждениями, органами власти, но и перед самым широким кругом физических и юридических лиц. И все множество такого рода лиц предъявляет свои специфические и, как правило, вполне обоснованные требования к бюджету.

Эта совокупность долговых отношений, носителями которых, кроме определенного бюджета, выступают самые разнообразные субъекты хозяйствования и просто граждане, может быть отображена в некоторой гипотетической модели. Такая модель характеризует не что иное, как экономическое состояние указанного субъекта в определенный будущий момент времени. Эта модель состояния необходимо дополняет уже имеющуюся в наличии модель будущего экономического движения, в качестве которой выступает именно бюджет такого субъекта.

АНАЛОГ БАЛАНСА КАК ДОПОЛНЕНИЕ К БЮДЖЕТУ

Многочисленное возвращение к констатации этой навязчивой идее, скорее всего, уже утомило даже самых терпеливых из читателей. Теперь остается только объяснять, почему сделать это довольно трудно.

Первое, что требуется принять во внимание, вознамерившись приступить к построению такой модели будущего состояния, это осознание необходимости сбора, обобщения и преобразования чрезвычайно большого по своему объему количества информации. Кроме того, эту информацию недостаточно собрать, обобщить и преобразовать, её придется представить в таком виде, в котором она может быть использована для принятия оптимальных управленческих решений.

Что же представляют собой различные формы бухгалтерских записей или формы бухгалтерской отчетности? По своей форме бухгалтерские записи есть не что иное, как одномерные и двухмерные таблицы. Эти таблицы содержат числовые значения разнообразнейших показателей, характеризующих определенные экономические состояния и формы движения как хозяйствующего субъекта в целом, так и отдельных его частей.

К такого рода документам могут быть предъявлены определенные требования. Эти требования в целом весьма

просты и сводятся к следующему: во-первых, документы должны содержать достаточный объем необходимой для принятия обоснованных решений информации, а во-вторых, быть удобными для работы с ними, т.е. компактными, наглядными, легко воспринимаемыми. Однако эти два условия противоречат одно другому и практически трудно выполнимы.

Нельзя забывать, что объемы информации, отображающие многообразную деятельность, рыночные связи, сложные межбюджетные и внутрибюджетные отношения, столь велики, что разместить эту информацию в компактных, простых и легко воспринимаемых бухгалтерских формах, на бумажных носителях практически невозможно. Упрощение форм отчетности возможно только посредством многократного суммирования, агрегирования показателей, что не позволяет получить адекватное видение имеющих место социально-экономических процессов, протекающих с участием бюджетных средств.

Развернутое представление столь обширной информации невозможно воспринять и охватить руководителям высших уровней управления. Проблема обычно решается посредством увеличения численности управленческого персонала, в том числе и в сфере осуществления функций учета, а, кроме того, углублением специализации управленческих функций, увеличением количества уровней управления средствами бюджета. Однако рост численности управленческого персонала имеет свои пределы.

Нужно признать, что применение информационной техники и технологий, позволяющих механизировать и автоматизировать многие, но не все управленческие функции решает проблему обработки чрезвычайно объемной информации лишь частично. Дело в том, что современная система бухгалтерского учета создана и исправно функционирует, будучи приспособленной к размещению информации на бумажных носителях.

Представляется, что именно чрезвычайные объемы информации и сложности ее восприятия есть одна из главных причин, затрудняющих создание приемлемой с позиций эффективного управления модели будущего состояния территориально организованных субъектов. Хотя вполне очевидно, это не единственная и, может быть, не главная из таких причин.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ НЕ РЕШАЮТ ВСЕХ ПРОБЛЕМ

Технические средства отображения и обработки информации, в первую очередь компьютерная техника, открывают такие возможности осуществления различных форм учета, и бухгалтерского учета в частности, которые были совершенно недоступны во времена использования бумажных технологий сбора, обработки и хранения информации. И дело не только и не столько в открывающихся возможностях механизации и автоматизации учетных операций. Применение совершенной информационной

техники позволяет разрабатывать иные, чем прежде, методологии и технологии учёта.

Вероятно, одной из возможностей, открываемых применением вычислительной техники, является создание таких документов учета, которые невозможно создать или хотя бы даже отобразить в достаточно полном виде на бумаге. Здесь следует заметить, что возможности, открываемые вычислительной техникой, в определенной степени позволяют и делают целесообразным объединение синтетической и аналитической форм бухгалтерского учета.

Использование вычислительной техники позволяет создавать многомерные таблицы с любой степенью детализации рассматриваемых параметров, не будучи ограниченными лишь одномерными и двухмерными таблицами, разместить которые возможно на бумажных листах стандартных размеров. Речь, в частности, идет об использовании OLAP (Online Analytical Processing) технологий.

Здесь попытаемся прервать этот свободный полет методологической фантазии и опуститься с высот теоретической мысли на нашу экономически не во всем правильную землю.

Значительные объемы информации, требуемые для построения указанных моделей будущих состояний, — весьма серьезная, но, скорее всего, не самая большая проблема, которую придется решать, озадачившись построением такого рода конструкции. И всё-таки, приступая к формированию некоторой модели состояния, первое положение, которое мы должны принять в качестве методологической основы данного построения, состоит в том, что такая модель есть способ отображения долговых отношений, в которые вступает рассматриваемый субъект, т.е. модель совокупности долговых требований и долговых обязательств. Для того чтобы построить эту модель для определенного территориального образования требуется обозначить хотя бы основные виды его требований и обязательств.

Дать исчерпывающий или сколько-нибудь подробный перечень долговых требований и обязательств территориально организованного субъекта представляется задачей в высшей степени сложной и для небольшой статьи практически невыполнимой. Всё, что можно сделать в данном случае, это очертить в самом общем схематичном виде некоторые основные принципы построения модели будущего экономического состояния рассматриваемого нами субъекта.

КАК ПОСТРОИТЬ ЖЕЛАЕМУЮ МОДЕЛЬ БУДУЩЕГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ?

К главному из указанных принципов следует отнести именно разделение системы долговых отношений бюджетов на бюджетные требования и бюджетные обязательства. Следующий принцип — группировка этих долговых отношений внутри двух указанных частей, т.е. внутри активов и пассивов, в соответствии с типом контрагентов

бюджетов, формой этих долговых отношений и предметом долговых отношений. Ничто нам не мешает предпринять попытку выделить некоторые группы таких требований и обязательств.

Активы баланса долговых отношений государства

Если обратиться к тому, что в этом случае позволительно отнести к активам, то наибольший объем требований, предъявляемых таким типом субъектов, вне всякого сомнения, представлены налоговыми требованиями. Налоги есть главный источник доходов бюджета любого уровня. Налог — это долговое обязательство налогоплательщика. С другой стороны, т.е. со стороны государства, налог представляет собой долговое требование заплатить определенную сумму в соответствующий бюджет в заданный период. Если развернуть налоговые требования по признакам видов налогов и типов налогоплательщиков, то получим достаточно сложную систему активов некоторого территориально организованного субъекта, оперирующего средствами определенного бюджета.

Проблема нахождения объема налоговых обязательств налогоплательщиков может быть представлена в форме задачи определения налогового потенциала территории. Вопрос определения налогового потенциала некоторой территории не выглядит далекой от жизни теоретической абстракцией. Разработка методов определения и форм представления налогового потенциала уже давно является практически решаемой задачей.

Кроме налогов, данный тип субъектов в качестве активов имеет неналоговые требования. Это различные сборы, взносы в бюджетные и внебюджетные фонды: пошлины, разнообразные налоговые санкции, пени и т.д. Кроме того, со стороны таких субъектов к юридическим и физическим лицам могут быть предъявлены самые разнообразные виды требований ввиду осуществления государственными учреждениями или организациями хозяйственной деятельности. В последнем случае возникают долговые требования по поводу оплаты предоставляемых продукции и услуг. Нельзя забывать о довольно значительных во многих случаях объемах требований, предъявляемых бюджетами при продаже государственной и муниципальной собственности. Вообще говоря, практически все формы денежных требований со стороны территориально организованного субъекта могут быть поставлены в соответствие видам доходов, предусмотренным бюджетной классификацией.

Обязательства (пассивы) баланса долговых отношений государства

Проблема определения обязательств рассматриваемых территориальных субъектов представляется не менее сложной, а иногда и более трудноразрешимой, чем определение их требований. Знание общего объема таких

обязательств видится вопросом весьма актуальным. В рассматриваемом случае недостаточно знать общий объем этих обязательств. Здесь важно определить достаточно полный перечень таких обязательств перед конкретными юридическими и физическими лицами.

Для того чтобы несколько упростить предлагаемую задачу, видится возможным и обоснованным при первоначальном рассмотрении данной проблемы ограничиться тем объемом обязательств, который принято называть бюджетными обязательствами. Сразу заметим, что бюджетные обязательства или обязательства, погашаемые за счет средств бюджета, составляют неполный объем обязательств интересующих нас субъектов. Однако, поскольку речь изначально шла о моделях будущих состояний, дополняющих такую модель движения, какой является бюджет или баланс доходов и расходов, данное допущение предполагается вполне приемлемым.

Проблема определения конкретных обязательств бюджета видится в высшей степени сложной. В определенной своей части эти обязательства учитываются в расходной части бюджета, в квартальной росписи, а также в сметах финансирования конкретных бюджетных организаций, учреждений.

Следует заметить, что для классификации бюджетных обязательств приемлемы не все способы классификации расходов бюджетов. Поскольку всякое долговое отношение подразумевает наличие, по меньшей мере, двух субъектов, выступающих сторонами данного отношения, бюджет несет обязательства перед конкретными юридическими и физическими лицами. С этих позиций нас, в первую очередь, интересует ведомственная классификация расходов бюджетов, а также те виды обязательств, которые бюджет несет перед физическими лицами.

Значительная часть обязательств бюджета — это обязательства перед бюджетными организациями, учреждениями. Существуют вполне определенные обязательства бюджетов перед коммерческими фирмами, компаниями по оплате продукции, производимой в рамках государственного заказа.

Пригодность метода двойной записи

Поскольку первоначально речь шла о возможности построения для рассматриваемых территориально организованных субъектов моделей будущих экономических состояний, представляющих собой некоторые аналоги бухгалтерского баланса, видится естественным вопрос применимости или возможности использования для данного случая метода двойной записи. Вообще говоря, сама форма бухгалтерского баланса и метод двойной записи есть составляющие одного общего метода, и разделить эти две стороны этого метода построения данной модели довольно трудно. Если мы откажемся от метода двойной записи, то фактически окажемся не в состоянии получить ту форму записи, которую, собственно, и принято называть бухгалтерским балансом. В противном случае, т.е. не при-

меня метод двойной записи, мы можем получить только лишь перечни, реестры определенным образом классифицированных бюджетных требований и обязательств.

Вместе с тем следует помнить, что метод двойной записи есть в высшей степени формализованный прием, накладывающий жесткие ограничения на порядок составления записей в бухгалтерском балансе. Кроме того, бухгалтерский учет имеет дело с отображением прошлых или уже совершившихся фактов хозяйственной жизни организации. Обращаясь к проблеме составления баланса долговых отношений территориально организованных субъектов для будущих моментов времени, скорее всего, придется выходить за пределы тех формальных условий и ограничений, которые предусмотрены методом двойной записи. В итоге мы можем получить такой результат, что полученная модель долговых отношений рассматриваемого субъекта окажется несбалансированной по активам и пассивам. Такое положение не нужно рассматривать как отрицательный результат. Несбалансированность — это указание на необходимость предпринимать определенные действия для восстановления фактического, а не формального баланса долговых отношений субъекта.

УЧЕТ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ БЮДЖЕТОВ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ УЖЕ ВЕДЁТСЯ

Справедливости ради нужно признать, что перечни бюджетных требований и бюджетных обязательств, в том числе для будущих моментов времени, в той или иной форме составляются и ведутся уже сейчас. Между тем, такого рода перечни не в состоянии представить всеобъемлющую картину нынешнего и будущих состояний тех специфических субъектов, которые мы рассматриваем.

В некоторых случаях ведение такого учета бюджетных обязательств предписывается бюджетным кодексом и иными нормативными актами. В частности, наиболее строго ведется учет внешнего и внутреннего государственного долга или денежных обязательств перед такими крупными кредиторами, какими являются иностранные государства, банки, владельцы государственных ценных бумаг и т.д. В состав государственного внутреннего долга и муниципального долга, кроме того, включаются обязательства перед другими бюджетами. Законами о бюджетах задаются предельный размер государственного и муниципального внутреннего долга и внешнего долга на конец очередного финансового года [3].

Впрочем, существует множество видов бюджетных обязательств, точный учет которых во многих случаях крайне затруднен. Это касается обязательств, возникающих в результате действия множества так называемых «социальных» законов. Ситуация такова, что иногда оказывается крайне трудно или невозможно выявить всех физических лиц, имеющих право на получение денежных средств или льгот. Нередко случается, что лица, имеющие право на получение средств из бюджета, не желают реализовывать это

право, т.е. отказываются от предъявления своих законных требований по данному бюджетному обязательству.

НЕ ВСЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА БЮДЖЕТОВ МОГУТ БЫТЬ ТОЧНО УЧТЕНЫ

Довольно часто оказывается трудным точно определить фактический объем предоставляемых отдельному физическому лицу средств из бюджета, в частности при пользовании льготами, состоящими в праве на бесплатный проезд в общественном транспорте. И приведенный пример — не единственный. Тем не менее, несмотря на эти и многие другие сложности, определить общий объем обязательств с той или иной степенью точности представляется задачей реально выполнимой.

Вполне реальные сложности могут возникать уже на стадии учета всех видов обязательств определённого бюджета и тем более при определении юридических и, главное, физических лиц, перед которыми данный бюджет несет свои обязательства в определенные будущие моменты времени.

Если говорить об объемах бюджетных обязательств перед физическими лицами, то, скорее всего, мы не ошибемся, предположив, что в числе наибольших по объему обязательств, например, федерального бюджета перед физическими лицами, выступают обязательства по выплате пенсий. Кроме того, весьма велики объемы обязательств бюджетов по выплате заработной платы. Здесь нужно заметить, что бюджет обычно несёт обязательства по выплате заработной платы не прямо, а опосредованно, через финансирование бюджетных учреждений, организаций, а также органов власти. Это обстоятельство несколько не меняет отношение получателей этих средств, обращающих свои долговые требования в случае задержек с выплатами непосредственно к бюджету, т.е. к органам государственной или муниципальной власти.

Кроме того, среди наиболее значимых видятся обязательства бюджетов по различного рода социальным трансфертам. Несмотря на то, что эти выплаты по объему могут уступать пенсиям и зарплатам, они поступают чрезвычайно широкому кругу получателей и жизненно важны для определенных категорий населения. Долговые требования по данным категориям выплат обращены непосредственно к определённым бюджетам.

Нельзя забывать и о такой важной составляющей обязательств бюджетов перед населением, как разнообразные компенсации и льготы по ЖКХ, льготы на транспорте. Такие требования к бюджетам предъявляются со стороны физических лиц, представляющих весьма широкие слои населения.

К числу прочих важных обязательств бюджета относится предоставление «бесплатных» услуг в сферах здравоохранения и образования. Объем требований к соответствующим учреждениям и органам власти в неденежной

форме со стороны самого широкого круга физических лиц довольно велик.

Здесь в самом общем виде были перечислены наиболее, как нам думается, существенные группы обязательств бюджетов перед физическими лицами, которые предъявляют соответствующие предусмотренные законодательством (в первую очередь, законом о бюджете на очередной год) требования к определенным бюджетам.

Вместе с тем данный перечень представляется далеко не полным и не учитывающим те виды обязательств, которые бюджет несет не прямо перед определенными группами физических лиц, а опосредованно, через обязательства перед соответствующими организациями, учреждениями. Кроме того, существует множество бюджетных обязательств перед юридическими лицами, которые непосредственно не выливаются в обязательства перед физическими лицами, но, так или иначе, затрагивают интересы последних.

Продолжительность существования бюджетных обязательств

Если говорить о своевременности исполнения бюджетных обязательств, следовало бы указать точные сроки, в которые эти обязательства должны быть исполнены. По этому поводу требуется иметь в виду, что существуют случаи, в которых сроки исполнения бюджетных обязательств точно установить бывает довольно сложно. Вполне естественно, что и планирование расходов бюджетов имеет не вполне точную привязку к временной шкале. Главным документом, регламентирующим расходы бюджетов, выступает закон о бюджете, который принимается на предстоящий год и не несет в себе детальную временную разбивку расходов внутри года.

Поквартальное разбиение расходов бюджета осуществляется за пределами закона о бюджете, а именно посредством составления квартальной росписи. Нужно заметить, что квартальная роспись является последним нормативным документом, определяющим порядок расходования бюджетных средств внутри относительно продолжительного временного периода — квартала. Поэтому исполнение бюджетных обязательств нормативно регламентируется таким образом, что временная определенность такого исполнения часто составляет один квартал.

В свою очередь, достаточно определенное по времени исполнение всего объема обязательств налогоплательщиков перед бюджетом представляется во многом не более точным, чем исполнение по времени обязательств бюджета перед получателями бюджетных средств. Хотя для исполнения обязательств налогоплательщиков перед бюджетом установлены точные сроки уплаты налогов, общий объем этих налогов лишь прогнозируется с той или иной степенью определенности.

В этих условиях неизбежно возникновение так называемых кассовых разрывов. Кассовые разрывы указывают

на возможность возникновения ситуации, в которой вполне вероятно несвоевременное исполнение бюджетных обязательств перед получателями бюджетных средств. Положение, в котором неисполнение в срок бюджетных обязательств обусловлены возникновением кассовых разрывов, легко исправляется за счёт наличия определенного резерва бюджетных средств или заимствованиями на финансовых рынках. В качестве резервов обычно служат остатки на бюджетных счетах. Случай с возникновением кассовых относится к наиболее простым и понятным; в реальности же возникают более сложные ситуации, и неисполнение бюджетных обязательств в установленные сроки остается весьма вероятным. Более того, такие события регулярно наблюдались в прошлом, а также имеют место в настоящем.

Что влечет за собой несвоевременное исполнение бюджетных обязательств?

Рассматривая денежные потоки доходов бюджета и бюджетных расходов, указать тот момент, в котором возникнет угроза недостаточности бюджетных средств, необходимых для полного и своевременного исполнения бюджетных обязательств, представляется задачей достаточно сложной. Именно для того, чтобы определить возможность и высокую вероятность такой ситуации, и требуется иметь некоторую модель будущих экономических состояний территориально организованных субъектов. Такая модель позволяет сопоставлять долговые требования и долговые обязательства бюджета в определенные моменты времени, т.е. привязать их к временной шкале.

При невозможности погасить свои обязательства перед кредиторами коммерческая организация оказывается не в состоянии осуществлять дальнейший процесс производства, теряет источники доходов и неизбежно попадает в положение банкрота. Экономисты исходят из того, что государство не может обанкротиться. И это действительно так, поскольку налоги продолжают поступать и тогда, когда бюджет не в состоянии в полном объеме погасить свои обязательства. Никто из налогоплательщиков не в праве отказаться исполнять свои обязательства перед бюджетом по той причине, что бюджет не исполняет свои обязательства в полном объеме или исполняет их несвоевременно.

Государство не может обанкротиться — просто объявляет дефолт

Государство, как показала практика, не становится банкротом и тогда, когда налоги собираются крайне неудовлетворительно. Тогда включается механизм денежной эмиссии, и налогообложение переходит из явной в скрытую форму. В последнем случае начинает собираться так называемый инфляционный налог. В нашей стране так было в первой половине 90-х годов и еще ранее в 20-е годы прошлого века.

Вместе с тем ситуация, в которой бюджеты не исполняют свои обязательства, крайне нежелательна. Это, например, имеет место в случае так называемого дефолта. Дефолт означает, что государство, будучи не в состоянии погасить свои долги или определенный вид долга, официально это признает, и в одностороннем порядке отказывается исполнить принятые ранее на себя обязательства, что и имело место в августе 1998 года.

Следствием дефолта явился финансовый кризис, в результате которого обанкротились несколько крупнейших российских банков, и практически вся банковская система довольно продолжительное время находилась в состоянии нестабильности. Вполне очевидно, что кроме банков и других финансовых организаций пострадали вкладчики, в частности, весьма широкий круг физических лиц.

Фактический отказ исполнять принятые ранее на себя обязательства уже непосредственно перед физическими лицами имел место и тогда, когда было объявлено о «замораживании» гособлигаций, выпускавшихся в конце 40-х и в 50-е годы. Этот пример неисполнения бюджетных обязательств отягощен тем обстоятельством, что такого рода обязательства государство несло непосредственно перед физическими лицами.

КРЕДИТОРЫ ИМЕЮТ СОБСТВЕННОЕ МНЕНИЕ ПО ПОВОДУ ДОЛГОВ ГОСУДАРСТВА ПЕРЕД НИМИ

Особенностью этой ситуации является то, что противоположная сторона данного долгового отношения или физические лица — кредиторы, вообще говоря, не отказалась от предъявления своих долговых требований. Как правило, кредиторы не склонны так легко и просто отказываться от своих долговых требований, как это иногда делают должники, будучи освобожденными или освобождая себя от долговых обязательств. Известно, что во Франции до сих пор хранятся облигации российского правительства, выпущенные до 1917-го года.

Понятно, что дефолт представляет собой чрезвычайную и довольно редкую ситуацию. Вполне реальным и не столь редким видится такое положение, в котором органы государственной власти не снимают с себя бюджетные обязательства, как это бывает в случае дефолта, и между тем обязательства не исполняются в течение достаточно длительных или неопределенно длительных периодов времени. Этот случай отличается от кратковременных периодов неисполнения обязательств, как это бывает при возникновении кассовых разрывов.

БАЛАНС БУДУЩИХ ДОЛГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНО ОРГАНИЗОВАННОГО СУБЪЕКТА НУЖЕН ЗА ТЕМ ЖЕ, ЧТО И БУХГАЛТЕРСКИЙ БАЛАНС КОМПАНИИ

Мы уже обсуждали вопрос, зачем нужен бухгалтерский баланс частной компании, коммерческой организации.

Такой баланс позволяет, в первую очередь, определить степень благополучия или неблагополучия конкретной компании. И главное, по виду баланса можно судить, насколько вероятна для компании угроза банкротства, или насколько велики риски попасть в ситуацию, близкую к банкротству, или же реально обанкротиться.

Модель будущего экономического состояния, построенная для территориально организованных субъектов, служит, по сути, для достаточно схожих целей. По виду этой модели возможно судить, насколько сбалансированной является система бюджетных требований к налогоплательщикам и другим носителям неналоговых обязательств перед бюджетом, с одной стороны, и обязательств бюджетов — с другой.

Нужно помнить, что, рассматривая и оценивая сбалансированность доходов и расходов бюджета, т.е. денежных потоков, мы тем самым неизбежно вынуждены обращаться к сбалансированности долговых отношений, т.е. долговых требований и долговых обязательств бюджета. Именно долговые отношения порождают бюджетные денежные потоки. Представляется вполне естественным и то обстоятельство, что всякая форма несбалансированности бюджета любого уровня имеет в своем основании несбалансированность, в первую очередь, долговых требований и долговых обязательств определенного территориального субъекта хозяйствования.

Формально активы и пассивы компании сбалансированы в любом случае, это проистекает из специфики применения метода двойной записи.

ВОПРОС СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ТРЕБОВАНИЙ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ БЮДЖЕТА В НЕКОТОРЫЙ БУДУЩИЙ МОМЕНТ ВРЕМЕНИ ЕСТЬ ПРЕДМЕТ ДИСКУССИИ

Если отвлечься от формальных процедур метода двойной записи, то именно для той системы долговых отношений, которые характеризуют государство, вполне возможно представить себе ситуацию, в которой долговые обязательства и долговые требования, выраженные в количественной форме, оказываются не вполне сбалансированными.

Серьезность проблемы обеспечения сбалансированности долговых требований и долговых обязательств государства может быть проиллюстрирована на примере той экономической ситуации, которая в относительно недалеком прошлом имела место в Советском Союзе. Эта экономическая ситуация, требуется признать, была действительно уникальной и, будем надеяться, неповторимой. Дело в том, что в условиях недостаточно развитой налоговой системы государство было просто не в состоянии предъявлять долговые требования в достаточном объеме к хозяйствующим субъектам и физическим лицам с тем, чтобы уравновесить огромные по объему, многочисленные и самые разнообразные по форме государственные обязательства. Положение было таково, что государство несло

на себе непосильные объемы обязательств, в том числе денежных, обязательств, т.е. государство было должно практически всему населению страны и самым различным хозяйствующим субъектам, в то время как государству практически мало кто был должен.

Поведение населения в этих условиях в полной мере соответствовало тому, что следовало бы ожидать от кредиторов, не удовлетворенных в своих вполне законных и обоснованных требованиях. Только лишь сбережения населения, помещенные в Сберегательном банке, признанные в настоящее время в качестве государственного внутреннего долга, соизмеримы по величине с нынешним валовым внутренним продуктом страны. Очевидно, что сбережения населения к началу 90-х годов представляли собой не единственную и, скорее всего, не самую значимую часть обязательств государства перед населением.

Многие экономические проблемы страны 80-х годов были заложены в систему со времени её создания

Если попытаться выяснить причину ситуации, которая складывалась в экономике страны в 80-90-е годы прошлого века, то нужно принять во внимание специфику ведения хозяйства того периода. Поскольку государство провозглашало себя собственником подавляющей части средств производства, а практически все трудоспособное население выступало прямо или опосредованно в качестве его наемных работников, то такого рода отношения как раз и подразумевали односторонний характер денежных и неденежных обязательств государства перед населением. Каждый работник предъявлял к государству достаточно объемные долговые требования, но не нес сколько-нибудь значительные или соизмеримые со своими требованиями долговые обязательства перед государством.

Мы уже рассматривали характер отношений предпринимателей с наемными работниками. Эти отношения таковы, что работник не несет денежные обязательства перед компанией. От работника требуется выполнять возложенные на него обязанности (но не обязательства), осуществлять определенные функции, предписываемые трудовым договором, выполнять указания, распоряжения руководителей. Исполнение своих обязанностей работником порождает денежные обязательства со стороны предприятия к нему.

Результатом исполнения работниками их функций должно быть создание некоторого продукта, который, будучи проданным, приносит доход компании, предприятию и тем самым покрывает расходы на его производство, в том числе и на заработную плату. Поэтому обязательства компании перед наемным работником уравниваются не прямо и непосредственно обязательствами работника перед предприятием, как это имело бы место в любой рыночной сделке, а опосредованно и опять-таки через рыночную сделку.

Нужно заметить, что если компания, продавая произведенную продукцию, не возмещает произведенные затраты, то винить в этом работника, исправно выполнявшего свои обязанности, осуществлявшего, возложенные на него функции, она не в праве. Компания в этом случае продолжает нести обязательства по выплате заработной платы перед работником, Результатом такого ведения дел обычно является банкротство компании.

Банкротство указывает на то, что эта компания осуществляла процесс производства нерациональным способом. А это, в свою очередь, характеризует систему управления такой компании отрицательным образом. Вообще говоря, банкротство неэффективных компаний в целом есть благо для экономики, хотя бы в силу того, что ресурсы, занятые такими нерациональными субъектами, будучи перераспределенными, между прочими производителями, есть основания ожидать, будут использоваться более эффективно.

Но, как мы уже выяснили, государство не может обанкротиться. Между тем в условиях, когда государство не способно удовлетворить требования кредиторов, возникает крайне нежелательная ситуация экономической нестабильности, потери мотивации к эффективному труду, а также множество иных социальных и прочих отрицательных эффектов.

В условиях централизованно управляемой экономики отношения между юридическими лицами — предприятиями, организациями, учреждениями и собственно государством строились в первую очередь на прямом перераспределении ресурсов, денежных средств через устанавливаемые задания, показатели, нормы. Роль налоговых отношений, банковского кредитования оставалась крайне незначительной. Таким образом, и в данной сфере отношений ситуация характеризовалась тем, что предприятия в целом не несли каких-либо значительных объемов обязательств перед государством, в то время как государство имело довольно значительные обязательства перед предприятиями.

Теперь всё по-другому

Нынешнее экономическое состояние территориально организованных субъектов, ведущих собственные бюджеты, в значительной степени отличается от того положения, которое имело место в стране вплоть до конца 80-х годов. Государство на разных уровнях своей территориальной структуры, вообще говоря, способно экономически функционировать таким образом, что равновесие его долговых обязательств и долговых требований вполне достижимо. Но это равновесие устанавливается не автоматически и при определенных условиях может быть нарушено.

Именно поэтому одной из задач бюджетной политики является поддержание такого рода равновесия обязательств и требований определенного бюджета, которое способно обеспечить платежеспособность данного территориально

организованного субъекта, осуществляющего управление средствами этого бюджета.

ОТДЕЛЬНЫЕ СОСТАВНЫЕ ЧАСТИ ПРЕДЛАГАЕМОГО БАЛАНСА ДОЛГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА УЖЕ РЕАЛИЗУЮТСЯ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Рассуждения по поводу возможности составления модели будущего экономического состояния рассматриваемых субъектов не являются пустой фантазией.

Проблема определения налогового потенциала территории также лежит в русле идей, направленных на отыскание способов поддержания равновесного состояния долговых отношений территориально организованных субъектов. Налоговый потенциал по своей сути есть прогноз объема долговых требований, которые государственные органы могут предъявить налогоплательщикам на определенной территории в некоторые будущие моменты времени.

В том же направлении ведется работа по определению, систематизации и учету кредиторской задолженности территориально организованных субъектов.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАЗНА

До настоящего времени не принят федеральный закон о государственной казне, хотя некоторые субъекты РФ такие законы приняли. Не исключено, что построение обсуждаемой нами модели будущего экономического состояния территориального образования целесообразно строить в форме системы учета состояния государственной или муниципальной казны. Поскольку ранее речь шла, в первую очередь, о модели состояния, дополняющей такую модель движения, какой является бюджет, то в данном случае видится разумным обратиться к финансовой составляющей казны. Если же мы попытаемся выйти за пределы денежной составляющей имущественных отношений территориального субъекта, то следует обратиться к представлению казны в целом, а не только ее денежной части.

Думается, что эти фрагментарные, частные направления работ в рамках бюджетного процесса требуются свеести в систематизированную деятельность по построению целостной картины долговых отношений или моделей

будущих экономических состояний территориально организованного субъекта.

В заключение остается только лишь вернуться к тем вопросам, которыми, собственно, и открывалась данная статья. Эти простые вопросы, как видится, имеют и столь же простые ответы. Полагаем, что рассуждения, приведенные выше, дают основание ответить на обозначенные вопросы вполне утвердительно.

Создание обсуждаемой модели для территориально организованных субъектов представляется возможным. Более того, формирование такого рода моделей будущих экономических состояний рассматриваемых территориально организованных субъектов нужно признать не только желательным, но и необходимым.

В данной статье невозможно решить все методологические проблемы, которые, вполне очевидно, возникают в процессе построения предлагаемых моделей. Многие невидимые сейчас проблемы неизбежно проявят себя в том случае, если будет предпринята попытка реализовать такого рода модель. Вместе с тем нужно полагать, что эти сложности с методологических позиций вполне преодолимы.

Выгоды и преимущества, которые мог бы приобрести определенный территориально организованный субъект в результате построения такой модели, очевидно, превысят затраты на выполнение этой работы.

Вероятно, наиболее важным было бы формирование указанного документа, в первую очередь, для федерального уровня в качестве одного из основных документов, принимаемого вместе с федеральным бюджетом на очередной период. Это же самое в полной мере реализуемо для уровня субъекта федерации и муниципальных образований.

Остается только выразить надежду, что данный вопрос вызовет интерес как у тех, кто занят методологическими проблемами хозяйственного учета, так и у практиков бюджетного процесса. Автор готов принять любую критику, замечания, предложения по поводу содержимого данной статьи. Более того, следует изъявить готовность принять участие в практической реализации сделанных предложений, если таковое потребует в выполнении этой сложной, но столь нужной работы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Приказ Минфина от 26.08.2004 г. № 70н «Об утверждении инструкции по бюджетному учету»
2. Приказ Минфина от 05.01.2005 № 5н (в редакции приказа Минфина от 11.11.2005 № 137н) «Об утверждении инструкции о порядке составления и предоставления годовой квартальной и месячной бюджетной отчетности».
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации, 31.06.1998 г., № 145-ФЗ