



Ц Е Н Т Р Ф И С К А Л Ь Н О Й П О Л И Т И К И
 НАУЧНО– ПРАКТИЧЕСКИЙ СЕМИНАР ПО ВОПРОСАМ
 БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

17– 20 апреля 2007 г.



Р. Е. Артюхин

Заместитель руководителя Федерального Казначейства
 (Казначейства России)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ

(Стенограмма)

КУРЛЯНДСКАЯ. Начинаем наш научно-практический семинар по вопросам бюджетной политики и межбюджетных отношений. Мы очень рады, что он стал таким традиционным и весенним праздником, и ответственным мероприятием. Как правило, на неделе семинара в Москве устанавливается хорошая, солнечная весенняя погода. Это прибавляет нам оптимизма, который потом, правда, в ходе работы и решения трудных задач, которые перед вами и перед нами стоят, постепенно рассеиваются. Во всяком случае, давайте стараться, чтобы он зарядил нас оптимизмом.

Меня зовут Галина Витальевна Курляндская, я директор Центра фискальной политики. Несколько слов для тех, кто принимает участие в нашем семинаре первый раз. Мы учредились в 2000 году, то есть нам в этом году исполнилось семь лет, а семинару уже восьмой, потому что это было первым важным мероприятием, которое мы провели после своего создания. Мы начали с того, что стали заниматься Вопросами межбюджетных отношений, работали с федеральными органами власти, а потом постепенно распространяли свою консультационную деятельность на регионы и муниципальные образования.

Прежде всего, мы работали с финансовыми органами. Но постепенно наша работа распространилась и на другие ведомства, так же как, видимо, и работа всех других финансовых органов: федеральных, региональных и местных. И свидетельством тому является присутствие здесь у нас на

семинаре не только финансистов, но и экономистов, представителей департаментов по социальной защите, образованию, здравоохранению и культуре. Всего здесь у нас сегодня присутствуют представители 36 субъектов федерации и 15 муниципальных образований.

Когда мы закончили прошлогодний семинар, нам казалось, что все, цели поставлены, задачи ясны – за работу, товарищи, как говорили наши предыдущие лидеры государства. Но со временем стало понятно, что все не так просто. Все еще, например, продолжается дискуссия между Министерством финансов и Министерством экономического развития и торговли о роли БОРа в бюджетном процессе, вообще в государственной деятельности.

К прежним проблемам добавились такие, как принятие Бюджетного кодекса, который, как вы знаете, больше полугода лежал на полке, и потом вдруг активизировался, и вот сейчас уже прошло третье чтение, об этом мы тоже будем говорить. Еще решение Министерства финансов перейти на новую методику межбюджетных трансфертов, собственно, следуя тем предложениям, которые мы защищали на протяжении многих последних лет, – мы об этом тоже будем говорить. Новое появилось и в отраслевой системе оплаты труда, и об этом мы будем говорить. И, безусловно, проблема трехлетнего бюджета, который в этом году будет впервые принят на федеральном уровне и как бы рекомендован и субъектам федерации.

Возможно ли это воплотить вам на региональном и муниципальном уровне? Об этом мы тоже будем говорить. Все эти проблемы взаимосвязаны. Принятие трехлетнего бюджета без четкой прогнозируемой системы межбюджетных отношений, наверное, невозможно, и вы это понимаете. И собственно, поэтому новым, наверное, является не методика распределения межбюджетных трансфертов сама по себе, но именно методика закрепления их на трехлетний период.

Я уже отмечала, что у финансовых органов появилась новая роль. По мере внедрения бюджетирования по результатам становится понятно, что финансовые органы не могут решать за все ведомства, ставить им задачи, устанавливать цели и контролировать их деятельность, продумывать индикаторы и так далее. Это дело самих ведомств. Но финансовые органы, так у нас получилось, являются инициаторами – правда, здесь с ними конкурируют также и экономисты – и обязаны предоставить, разработать методические материалы по тому, как этот процесс должен идти.

К сожалению, опыт последних лет показал, внедрение БОР у нас часто превращается в отписку. Потому что, безусловно, на первых порах необходимо поставить цели, установить задачи, разработать соответствующий комплекс мероприятий. Но, если это все остается на бумаге, если не анализируются результаты деятельности, не контролируется выполнение показателей, не вскрываются причины неудач, не сопоставляется деятельность по разным программам, не оценивается эффективность деятельности органов власти, то это, естественно, получается просто отчеты в

вышестоящие органы. Даже не перед населением, а просто перед вышестоящими органами.

Мы будем говорить о том, как превратить БОР в реальный инструмент бюджетной политики. Пока на этот счет единого мнения на федеральном уровне тоже нет, вы услышите мнения разных ведомств по этому поводу. Мы будем рассказывать и о своем опыте, прежде всего, в регионах.

Программа семинара предусматривает и выступления чиновников высокого ранга из Министерства финансов, Министерства экономического развития и торговли, Министерства регионального развития и также выступления наших экспертов.

Несмотря на большое количество участников, мы постараемся сделать наш очередной семинар максимально полезным.

Собственно это, все, что я хотела вам сказать. Я вам и нам желаю, чтобы эти четыре дня прошли плодотворно, чтобы у вас было удовлетворение от этого мероприятия, чтобы наши связи крепились, чтобы вы могли нам не только во время этого семинара задавать вопросы, чтобы вы могли нам писать, звонить и так далее. И надеюсь, что наша совместная с вами работа продолжится и после семинара.

Спасибо. Слово предоставляется заместителю руководителя Федерального Казначейства Роману Евгеньевичу Артюхину.

АРТЮХИН. Добрый день, уважаемые коллеги.

В ходе своей небольшой часовой встречи с вами я планировал первую, основную, часть посвятить Вопросам, связанным с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, который принят благополучно в третьем чтении в пятницу на прошлой неделе. Сейчас проводится комитет по бюджету в Совете Федерации. В среду будет пленарное заседание, и надеюсь, что уже в май мы вступим с новым Бюджетным кодексом.

Но я позволю себе просто охарактеризовать в основном положения этого нового бюджетного кодекса, который, я думаю, действительно, носит новаторский характер. В конце я остановлюсь на вопросах казначейства, на вопросах бюджетной отчетности. И, если с вашей стороны будут какие-либо Вопросы по деятельности органов федерального казначейства, я постараюсь на них ответить.

Самый основной ключевой момент, связанный с положением бюджетного законодательства, я бы обозначил тем, что идет заимствование из сферы корпоративных финансов, то есть из сферы управления корпоративными финансами. И здесь, конечно, я хочу отметить, что необходимо делить такие по своему содержанию разные вещи, как управление и власть. Мы с вами работаем в области управления

государственными финансами, в которой сейчас стали применяться технологии корпоративных финансов, и мы можем заимствовать достижения из этой сферы.

Возьмем обычное предприятие, обычную корпорацию. Что мы там видим? Мы видим правление, мы видим финансового директора и видим соответствующие отраслевые направления, которые занимаются закупкой, производством и так далее. Аналогичная структура представлена и в сфере управления государственными финансами. В виде правления выступает правительство, в виде финансового департамента, финансового директора выступает Министерство финансов, финансовый орган, и в виде тех структур, которые мы называем главными распорядителями средств – те самые отраслевые направления, отраслевые департаменты и отраслевые структуры, которые присутствуют в корпорации.

То есть по субъектам отношений система управления в сфере государственных финансов такая же, как и в сфере корпоративных финансов. Правительство как высший орган исполнительной власти формально у нас является органом, обеспечивающим исполнение бюджета. Финансовые органы теперь в Бюджетном кодексе – это уже было впервые написано в 2004 году – у нас называются органы, организующие исполнение бюджета. То, что мы называем у себя главные распорядители средств, получатели бюджетных средств – это не кто иные, как органы, исполняющие бюджет.

А казначейство, по сути, кем является? Казначейство, по сути, является кассиром. То есть, в том смысле кассиром, в котором мы понимаем его в обычном предприятии: вот есть кассир, есть окошечко кассы, куда приходят, условно говоря, деньги сдаются и откуда выдаются деньги. Естественно, полномочия кассира, соответственно, полномочия казначейства, в чем заключаются? Только лишь вести учет кассовых поступлений, то есть кассовую книгу вести. А выдавать деньги и получать их по распоряжению кого? Распорядителей бюджетных средств.

Вот, собственно говоря, тот круг участников, который мы имеем в сфере публичных финансов. Это что касается субъектов.

Что касается функций и полномочий, конечно же, на определенном этапе все это было у нас перемешано. Более того, провозглашался еще в прежнем кодексе, в 1998 году, принцип казначейского исполнения всех бюджетов. В нынешней редакции Бюджетного кодекса вы эту статью больше не увидите. Бывшая 215-я статья – не 215-прим, а 215-я статья, – которая провозглашала казначейское исполнение бюджетов, признана полностью утратившей силу.

Чем обусловлена такая новация, – отсутствие казначейского исполнения бюджетов? А обусловлена она тем, что мы с все большей очевидностью стали понимать, что исполняет бюджет не Казначейство, не Министерство финансов, не финансовые органы и даже не Правительство. Исполняют бюджет от имени соответствующих публичных правовых образований, вот эти самые главные распорядители бюджетных средств и находящиеся в их ведении получатели бюджетных средств.

То есть, в центре всего бюджетного процесса, или, скажем так, в центре такой его стадии, как исполнение бюджета, стоят распорядитель и получатель бюджетных средств. И именно поэтому у нас нельзя говорить о казначейском исполнении бюджетов. Потому что да, казначейство – это некий инструментарий, да, казначейство – это некая технология. Но все-таки, исполняет бюджет не казначейство, а именно главный распорядитель бюджетных средств и получатель бюджетных средств, и они находятся в центре всего этого процесса. Они заключают договора, они, со своей стороны, производят оплату, они иницируют платеж. И они же, если говорить о доходах, иницируют поступление платежей в бюджет. А никак не казначейство и никак не финансовые органы.

Следующий важный момент, связанный с Бюджетным кодексом, возник впервые в 2004 году в связи с решением Конституционного суда. Я бы сказал, выдающееся решение Конституционного суда номер 9П, от 2004 года. Что у нас представлял фактически до 2004 года, да и, может быть, в какой-то степени, и в 2005, и в 2006, Закон о бюджете, что представлял собой собственно бюджет? Фактически, спроси у финансиста или, например, даже у законодателя, какой у нас основной закон, кроме Конституции? Закон о бюджете. Почему? Потому что фактически он до того времени регулировал практически все правоотношения и мог своими решениями отменить любую норму любого закона. Или создать любую норму, по которой выплачивались средства из бюджета.

Конституционный суд вынес, не побоюсь этого слова, эпохальное решение для нашей отечественной правовой системы, сказав, что Закон о бюджете является формальным законом, он не может порождать никаких прав и обязательств, и он призван служить для исполнения тех обязательств, которые созданы в других законах. Все. Тем самым мы получили четкое указание на место Закона о бюджете в правовой системе. И в связи с этим упор, с точки зрения законодательной техники, сделан на понятие расходных обязательств.

То самое понятие расходных обязательств, которое было впервые введено в Бюджетном кодексе в 2004 году. Оно тоже является новаторским для нас, хотя, на самом-то деле, в достаточной степени заимствовано корпоративных отношений или даже сферы гражданско-правовых отношений. То есть, по сути своей, доходы и расходы бюджета, которые мы с вами отражаем в законе о бюджете, когда мы с вами планируем бюджет – по сути своей, доходы и расходы – это производные величины от принимаемых обязательств. В связи с этим очень важно разобраться, когда и в какой момент времени порождаются обязательства.

Наш Бюджетный кодекс еще в 2004 году указал на то, что обязательства порождаются скорее социальными отношениями, чем законами. Это понятно. То есть, например, закон о пенсиях, закон об инвалидах, закон о «чернобыльцах», закон о репрессированных и так далее и тому подобное порождают расходные обязательства – с одной стороны.

С другой стороны, есть такая категория, как договоры. Это международные правовые договоры, которые, опять же, влекут за собой какие-либо обязательства государства. Есть, вполне очевидно, договоры по государственному долгу, по обслуживанию и погашению государственного долга. Они также порождают расходные обязательства.

Но здесь, к сожалению, даже внутри Министерства финансов возникла большая дискуссия: является ли гражданско-правовой договор, заключаемый бюджетным учреждением, основанием, юридическим фактом, порождающим эти самые расходные обязательства. И здесь, к сожалению – ну, я выскажу свою точку зрения, которая будет немножко отличаться от той, которая будет представлена в Кодексе, – пошло размытие этого понятия «расходные обязательства». Теперь, если мы сравним новое определение расходных обязательств по сравнению с тем, которое было дано в 2004 году, оно расширено и включает все гражданско-правовые договоры в понятие расходных обязательств.

В данном случае произошло необоснованное размытие этого ключевого понятия. До этого момента расходное обязательство являлось основанием для планирования, для составления бюджета. Теперь же, поскольку в понятие расходных обязательств включили и все договоры, понятно, что договоры никак невозможно учесть при составлении бюджета. Можно учесть постановления правительства, можно учесть законы и так далее, но всю совокупность договоров положить в основу составления бюджета очень сложно.

Как бы то ни было, такая динамика пошла, здесь было как бы две версии. Алексей Михайлович Лавров придерживался старой конструкции 2004 года. Я со своей стороны тоже к ней склонялся, но все-таки руководством Министерства финансов в лице наших двух руководителей, Татьяны Геннадьевны Нестеренко и Татьяны Алексеевны Голиковой, было признано необходимым трансформировать это понятие расходных обязательств, расширить его.

Я думаю, это не сильно повредит, это несколько другой взгляд на понятие расходных обязательств, но, опять же, оно важно точки зрения составления бюджета. И всегда важно определять, когда мы составляем бюджет, есть ли расходное обязательство или нет расходного обязательства. И в связи с этим нам надо будет исполнить решение Конституционного суда, задуматься, может ли не может бюджет породить эти самые расходные обязательства. Может ли сам бюджет служить основой для выплат из бюджета?

И здесь, когда принимался Бюджетный кодекс, я был свидетелем, дискуссии, которая разворачивалась в нашем парламенте. Все уже восприняли институт расходных обязательств, все уже прекрасно понимают положение и место Закона о бюджете в правовой системе, все хорошо знакомы с решением Конституционного суда. А законодатель ставит ВОПРОС: «Извините, а чья это компетенция: породить расходные обязательства?»

И тут у нас выясняется, что чуть ли не 50% всех расходных обязательств порождается не законодателем, а исполнительной ветвью власти. То есть, фактически, исполнительная ветвь власти по факту приняла на себя роль законодателя и путем принятия постановления Правительства формирует эти самые расходные обязательства. И потом, когда приносят в Думу бюджет, решение Конституционного суда формально вроде бы выполняется: есть расходные обязательства, то есть обязательства, вытекающие из какого-либо нормативно-правового акта, и просто в бюджете планируется плюс-минус кассовые потоки и формируется бюджет. Законодатель спрашивает: «Извините меня, а кто сформировал расходные обязательства?»

Примером такого положения являются все эти самые федеральные целевые программы. По сути своей, все федеральные целевые программы принимаются Правительством, а если мы посмотрим на опыт наших западных уважаемых коллег, то увидим, что как раз эти все федеральные целевые программы, вплоть до количества подводных лодок и количества стрелкового оружия, количества этих всех возводимых объектов – это прерогатива законодателя. Если он, конечно, не уполномочил Правительство принимать такие решения.

Сейчас я говорю о ходе той дискуссии, которая развернулась, потому, что пока законодатель сам не готов принимать в виде закона федеральные целевые программы. Хотя недавно было одно исключение: был принят закон о сельском хозяйстве, в котором есть программа сельского хозяйства. Это первый пример того, как законодатель выполнил свою миссию, и породил расходные обязательства не Законом о бюджете, в котором более половины статей посвящено чему? Субсидиям, субвенциям, предоставляемым юридическим лицам и описываются все основные условия. Вот этого должно быть все меньше и меньше. Закон о бюджете должен быть очень простым: несколько статей и масса приложений, содержащих в себе суммовые величины. А сейчас Закон о бюджете на федеральном уровне содержит порядка 150 статей и все никак не может сократиться. Надеемся, что в том бюджете, который мы увидим, количество статей будет меньше.

В основе бюджета, в основе вообще всех отношений лежит понятие обязательства. Нам всегда, как финансистам, очень важно разбираться, чем порождено обязательство, каков его объем, и обязательно со 100%-ной гарантией эти суммы закладывать в бюджете. Бюджет, опять же повторюсь, не может ни копейки ни сократить, ни увеличить, что очень важно, и ни уменьшить никакое расходное обязательство, порожденное другим законом. Более того, он сам не должен порождать никаких расходных обязательств.

Интересно посмотреть, почему так получилось? На самом деле, нельзя сказать, что так уж сильно ошибались, например, мы, финансисты, до 2004 года, когда придавали Закону о бюджете несвойственные ему, как мы сейчас понимаем, свойства. Надо вспомнить ту ситуацию: были обязательства, порожденные иными законами, выполнение которых государством было связано, скорее, с политическими интересами. Ну, выплатятся так выплатятся, не выплатятся так не выплатятся. И, в принципе, сам наш уважаемый

избиратель тоже относился так: вроде есть закон, дали – хорошо, не дали – так и ничего страшного.

И конечно, проведенная монетизация этих обязательств, то есть превращение всех этих обязательств в денежную форму сразу повысила заинтересованность со стороны потребителя, получателя всех этих средств. И уже вполне очевидно, что в тот период времени встал очень жестко ВОПРОС о несоответствии обязательств тем ресурсам, которыми обладает государство. Это и вызвало такие ключевые сдвиги в сфере понимания закона о бюджете.

Западные страны пришли к такому пониманию первыми. Можно привести пример Англии: там впервые был принят специальный документ, который ограничивал полномочия палаты общин в принятии каких-либо дополнительных, не согласованных с палатой лордов, видов ассигнований.

Исторические корни такого понимания закона о бюджете, такого узкого понимания, заложены в традиции западных стран. Континентальная система права, то есть Франции, Германии, на самом деле, просто заимствовала эти отношения.

Мы одно время придерживались той точки зрения, что Закон о бюджете – это основной закон страны, кроме Конституции, стоящий над всеми другими законами, поскольку он ежегодный и имеет возможность маневрировать, манипулировать нормами других законов. Но это создавало нестабильность законодательства и, в общем-то, не является признаком хорошего управления в сфере публичных финансов, если ежегодно идет переопределение других решений.

Следующий важный аспект в бюджетном законодательстве – это положение казначейства в системе исполнения бюджетов. Как понятие, кассовое обслуживание введено в Бюджетный кодекс в 2004 году. И, начиная с прошедшего 2006 года, казначейство у нас стало единым кассиром всех бюджетов.

Я уже сказал, что понятие «кассир» можно понимать в буквальном смысле этого слова. Особенно это было очевидно тогда, когда не было безналичного обращения. Вся страна была покрыта сетью касс. Не было там налоговых органов, все называлось казначейством.

Была буквально большая общегосударственная касса, куда приносились все деньги в пользу государства. Кем приносились – понятно, сборщиками податей и так далее, теми, кто физически осуществлял администрирование доходов. И по распоряжению владельцев средств, например, армии, учреждений, были еще отдельные листы на выплату пенсий, и вот по распоряжению этих распорядителей все из касс выплачивалось. Вот такая была система касс, то есть была большая единая государственная касса, если представить себе государство в виде одного юридического лица.

И что у нас получилось? Получилось то, что на определенном моменте времени произошел разрыв. И ничего страшного, казалось бы, нет в том, чтобы у каждого публичного правового образования был бы свой кассир. Сколько юрлиц, столько и кассиров. Нет же необходимости, например, в

частном бизнесе держать одного кассира на несколько предприятий. Однако такого не происходит, остается одна касса на всех.

Но здесь я уже обращаю ваше внимание на то решение Конституционного суда, которое состоялось в декабре прошедшего 2006 года, где четко было обозначено, что такие, как там даже было написано, рестрикционные полномочия, то есть полномочия ограничительные, которыми обладает Российская Федерация, она вправе применять в сфере публичных финансов. И этим была подтверждена конституционность статьи 215. прим, в которой сказано, что единым кассиром для всех бюджетов, независимо от того, что собственники разные – это каждое муниципальное образование, каждый субъект федерации – единым кассиром может оставаться и должно оставаться федеральное казначейство.

И в связи с этим полномочия кассира, понятно, очень ограничены. Одно полномочие у кассира – это сохранить средства, - и мы обеспечиваем доступ к центральному банку из любой точке России, у любого муниципалитета, пожалуйста, есть возможность доступа к Центральному банку. Нет необходимости создавать 28 тысяч касс, по количеству муниципальных образований. И понятно, что 28 тысяч муниципалитетов не могут физически достичь Центрального банка, тем более, в условиях сокращения его сети, сети Центрального банка. Это первая функция – сохранность, и вторая функция – это, как я уже сказал, отчет кассира, отчет о кассовых поступлениях и выплатах. Все, и ничего более.

Что касается лицевых счетов, чья это функция, когда мы говорим уже о ведении лицевых счетов и о регистрации в системе лицевых счетов лимитов бюджетных обязательств, объемов финансирования, кассовых расходов, объема принятых обязательств, объема учтенных обязательств и так далее. Функция ведения лицевых счетов – это уже функция в большей степени финансового органа. Это уже функция та, которая относится к сфере организации исполнения бюджета.

Здесь уже федеральное казначейство, может вести эти лицевые счета, если бы к нам обращались с такой просьбой, или может этого не делать. Тогда, если с таким предложением к нам не обращались, то это уже становится вашей... не то, что становится, – это изначально ваша функция, и вы обязаны ее выполнять. То есть регистрировать все операции по исполнению бюджетов. Это функция обеспечивающая.

Гипотетически можно себе представить ситуацию, когда лицевые счета не ведутся. Но это все же инструмент, обеспечивающий полную прозрачность, поэтому институт лицевых счетов, который у нас прописан в Кодексе, остался, ему посвящена целая статья. Но этот институт находится не в сфере казначейства как единого органа кассового обслуживания, а у вас, у финансовых органов.

У вас есть возможность, ведя лицевые счета, определяя технологии исполнения бюджетов, как органа, организующего исполнение бюджетов, создавать собственные казначейства. Вы, в принципе, так и поступаете: создаете в составе финансовых органов собственные казначейства, которые

осуществляют эту часть функций финансового органа. И в этом смысле, частью финансового органа на федеральном уровне выступают органы федерального казначейства, ведя лицевые счета по федеральному бюджету.

То есть мы на федеральном уровне являемся и единым органом кассового обслуживания, исполнения всех бюджетов, и органом, организующим исполнение бюджета в части ведения лицевых счетов и в части составления отчетов об исполнении бюджета.

Теперь следующий ВОПРОС, связанный с правовым статусом бюджетных учреждений. Очень интересный ВОПРОС. Было много рассуждений до определенного момента времени, пока мы все не прочитали 94-й закон, 94-ФЗ, о размещении заказов для государственных нужд. И в этом 94-ом законе прописана просто передовая норма, которая даже опередила положение Бюджетного кодекса. Там было обозначено, что все получатели бюджетных средств – именно такая терминология, заимствованная из Бюджетного кодекса, – выступают при размещении заказа от имени соответствующих публичных правовых образований: от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

И тут возникло всеобщее недоумение: как же так, есть же Гражданский кодекс, который говорит, что каждый выступает от собственного имени, и что они являются юридическими лицами. Так вот, здесь никакой ошибки нет, здесь, действительно, что получилось? Получилось отражение реальных процессов на уровне закона, хотя формально Гражданский кодекс остается и формально все гражданско-правовые договора, заключенные бюджетными учреждениями, заключаются ими вроде бы от собственного имени. Но Гражданский кодекс... виноват, 94-й закон уже четко сказал: «Нет, это не так, все действуют от имени публичных правовых образований». Это первое.

Второе. Это тоже обсуждалось в эти годы с точки зрения закона о государственной гражданской службе. С кем состоит в отношении чиновник? С учреждением? Нет. С публичным правовым образованием. Формально, пока мы до этого не дошли, конечно, формально, при заключении госконтракта нужно писать что? Российская Федерация, например, в лице министра финансов, и я, допустим, государственный гражданский служащий, заключаю контракт с Россией. Ну, пока это еще не так, все мы пока пишем от имени работодателя.

То есть, сейчас в гражданском обороте нет никаких бюджетных учреждений. Есть только лишь публичные правовые образования. И все те обязательства, которые исключительно в гражданско-правовом смысле порождаются бюджетным учреждением – это не его собственные обязательства, это все обязательства публично-правовых образований.

В связи с этим становится ясным, что никакой предпринимательской деятельности у бюджетных учреждений быть не может, потому что предпринимательской деятельностью государство не занимается, не может играть на рынке своим тяжелым весом, идя своей тяжелой поступью и расталкивая всех налево и направо.

Что мы видим на уровне бюджетных учреждений? Вот простой пример, я думаю, вы со мной согласитесь в этой части. Фактически, вся себестоимость, которая, по идее, должна была бы лечь на предпринимательскую деятельность, ложится грузом на бюджет. То есть бюджет содержит все здания, сооружения, выплачивает... ну, понятно, к зарплате в меньшей степени это относится – в общем, все расходы по содержанию всего комплекса.

И тут возникает... вроде предпринимательский доход, да? Предпринимательский доход, нужно посчитать себестоимость. А себестоимости там и нет никакой. То есть, вернее, структура себестоимости искажена. Потому что вся себестоимость по предпринимательской деятельности – а это легко увидеть – она вся в структуре зарплаты, то есть все уходит на текущие расходы на заработную плату, а вся себестоимость, которая должна была быть распределена там, вся лежит на бюджете. То есть структура себестоимости искажена абсолютно.

И что мы видим? У бюджетных учреждений возникает конкурентное преимущество, так как они не платят арендную плату, например. По идее, если рассчитать себестоимость, нужно было бы арендную плату посчитать и посмотреть реальную цену той продукции, которую они выпускают на рынок.

А что получается? Поскольку себестоимость явно ниже, есть возможность занижить цены. Потому что нет арендной платы, нет содержания, нет отопления – ничего этого нет. Вот вроде бы здание здесь есть, условно говоря, доход получен. А если, например, частному бизнесу такую же услугу оказывать, вполне очевидно, никто ему из государственного бюджета ничего не компенсирует. Никто не дает субсидий на содержание помещений частному высшему учебному заведению.

В связи с этим понятно, что должны быть абсолютно равные условия оказания подобного рода услуг на рынке. Здесь нужно не забывать о втором безусловном требовании, что эти доходы должны исключаться лишь тогда, когда они являются рыночными, тогда, когда на рынке есть возможность оказания этих услуг другими участниками.

В связи с этим полностью исключено из содержания Бюджетного кодекса понятие предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, но оно не пропало, могу вас успокоить. Оно оказалось в переходных положениях. Написано следующим образом: каждое публичное правовое образование своими законами вправе определять механизмы осуществления этой предпринимательской деятельности.

Многие субъекты федерации пошли вперед, у многих субъектов федерации это все консолидировано в составе бюджетов. Консолидирован аппарат таким странным образом, через счета предпринимательской деятельности. Кто-то там, доносилось до меня, несколько регионов уже физически все сделали через бюджет, я вообще мог сказать: «Молодцы». Ну, у кого-то не получилось. На федеральном уровне это тоже не получилось в настоящее время.

Такая возможность дана в переходных положениях, до принятия особого закона, регулировать все это законами субъектов федерации так, как вы считаете необходимым. То есть, например, брать за основу федеральную модель, по федеральной модели на отдельные лицевого счета по учету предпринимательской деятельности все поступает, в соответствии с разрешениями, подаваемыми главными распорядителями бюджетных средств, все это может использоваться.

Но опять же, хочу подчеркнуть, что государство не должно заниматься предпринимательской деятельностью, это очевидно. И соответственно, не должно принимать на себя никакие риски этой предпринимательской деятельности и вполне очевидно, что этот вид деятельности государства должен потихонечку затухать.

У нас принят новый закон об автономных учреждениях, как вы знаете, который и создает возможность выхода в свет, что называется, в свободное плавание. Пожалуйста, если есть желание заниматься предпринимательской деятельностью, есть рыночная среда, где этим можно заниматься, – пожалуйста, занимайтесь на тех же основаниях, на которых таким видом деятельности занимаются все остальные хозяйствующие субъекты.

И опять же, такой пряник я скажу, у автономных учреждений. Никакого казначейства, никаких лицевых счетов в казначействе, никаких доведения лимитов бюджетных обязательств – принимать обязательства в том виде, в котором принимаются обычные... исходя из собственного планирования, без решения вышестоящих главных распорядителей средств. Но и никакого бюджетного учета у автономных учреждений – пожалуйста, плавайте в свободном плавании, зарабатывайте, что называется, себе на жизнь, развивайте соответствующую сферу услуг, оказывайте качественные услуги нашим потребителям.

Но пока, как мне известно, еще ни одного автономного учреждения в Российской Федерации не создано. Если вы знаете об этом, скажите, мне интересно. Говорят, что первое будет создано, как мне сказали, в Тверской области. На федеральном уровне ни одного не создано, мне пока еще об этом ничего не известно.

Подчеркну такую мысль в связи с этим: бюджетные учреждения никоим образом не могут являться самостоятельными субъектами, действующими на рынке. Все их обязательства являются обязательствами публично-правовых образований, всю ответственность за их деятельность несет соответствующее публично-правовое образование. Мы потихоньку идем к тому, что бюджетные учреждения утратят статус юридических лиц. Они не должны быть юридическими лицами. Пожалуйста, если те, кто останется, детские сады... ну, по идее, это может быть нерыночная среда: фундаментальная наука, какие-то высшие учебные заведения – все. В этом смысле, это все должно называться государством, это все входит в сектор государственного управления, вся эта деятельность осуществляется непосредственно от имени этих публично-правовых образований. Вот такая динамика в сфере правового статуса бюджетных учреждений в настоящее время у нас осуществляется.

Скажу несколько слов о процедурах исполнения бюджета. В этой сфере тоже есть серьезное изменение. Основным документом по исполнению бюджета для финансовых органов в настоящее время является у нас с вами что? Роспись.

То есть, принят закон о бюджете, и роспись, по сути своей, это продолжение закона, которое отражает в себе все показатели от первоначального закона о бюджете и еще более их детализирует. Например, на федеральном уровне показатель целевой статьи видов расходов, которые утверждены нашим законодателем, детализируется до уровня экономической классификации. По сути своей, роспись – это и есть продолжение жизни закона.

Что произошло сейчас в Бюджетном кодексе? Теперь закон о бюджете не будет в себе содержать расшифровки доходов. Доходы в законе о бюджете, например, на федеральном бюджете, вы увидите одной общей суммой. Чем это вызвано? Это вызвано тем, что нет как таковых назначений по доходам, в отличие от расходов. Нет назначений, есть лишь прогноз. И утверждать прогноз, с точки зрения законодателя, не нужно, нет такой необходимости.

Потому что никаких обязательств прогноз не порождает, например, по налогу на прибыль, или по НДС. Чье это обязательство? Ничье, это вообще не обязательство. И в этом смысле, доходы являются прогнозной величиной. Конечно, они должны расшифровываться, будут расшифровываться в прилагаемых материалах, но утверждаться законодателем не должны.

Да, остались все ассигнования по расходам. Естественно, это вполне очевидно, это предельный объем выплат из бюджета, и его ни в коем случае нельзя нарушать исполнительной ветви власти. Это, действительно, некое ограничение, некий вексель, который дан исполнительной ветви власти от законодателя, и в пределах которого исполнительная ветвь власти может осуществлять расходы.

Что у нас происходит с росписью? Роспись – очень важный документ, он сохраняет свое значение, но теперь он будет вестись, как вы увидите в кодексе, только в части ассигнований. Теперь в росписи не будет доходов и не будет поступления по источникам. А какие у нас есть ассигнования? Ассигнования есть по расходам, и выплаты по источникам. Только такие ассигнования теперь будут присутствовать в росписи.

И чего не было раньше: в 217-й статье дается исчерпывающий закрытый перечень оснований внесения изменения в роспись. Внесение изменений в роспись возможно вследствие принятия решений по реорганизации, например, органов исполнительной власти или органов местного самоуправления или, например, вследствие возникающей экономии, – конечно, не все законодатель может предусмотреть.

И в самом кодексе теперь мы легализуем возможность так называемого делегированного законодательства, когда не нужно будет каждый раз бегать к законодателю и просить его переутвердить бюджет по каким-либо

незначительным событиям и фактам. В этом смысле, роспись живет, но только в части ассигнований.

А где мы с вами увидим балансировку? То есть, получается, в росписи нет доходов и источников. Что выступает вместо этого значения росписи как кассового прогноза? Теперь в Бюджетном кодексе будет прописан новый инструмент – кассовый план. Именно кассовый план должен нам с вами позволить увидеть баланс. То есть, бюджет должен быть сбалансирован, это очевидно. И мы должны, безусловно, иметь такой документ. Этим документом будет выступать кассовый план. Кассовый план будет вестись в порядке, установленным финансовым органом, то есть каждый финансовый орган для себя должен будет такой порядок установить, начиная с 2008 года.

И именно этот кассовый план должен нам показать, с любой степенью детализации, в том числе по датам, когда возникает так называемый кассовый разрыв. И здесь, с точки зрения организации исполнения бюджета, предусмотрено утверждение – впервые, такого у нас раньше не было – возможность утверждения так называемой оборотной кассовой наличности. И четко написано, что в законах о субъектах федерации, в законах о местных бюджетах может утверждаться размер денежных средств, служащий для покрытия временных кассовых разрывов.

Мы для себя утвердили этот размер Бюджетным кодексом. Он получился очень большой. Мы написали так: не более одной двенадцатой кассовых расходов, объема выплат по расходам. Не более одной двенадцатой – это огромнейшая сумма. Но мы из чего исходили? Из того, что в январе поступлений нет, в январе у государства, особенно у Российской Федерации, наибольшие объемы трансфертов, объемы выплат, и мы должны прожить хотя бы один месяц вообще без доходов.

Такая была логика на федеральном уровне. Поэтому сейчас, при разработке своих бюджетов, обратите на это внимание, вы вправе утверждать объем этой оборотной кассовой наличности, которая, как и в советские времена, должен оставаться на конец года в том же самом объеме. То есть, на начало года, на конец года. Конечно же, физически возможно ее изъять вследствие того, что недопоступают, например, запланированные доходы, а расходы осуществляются в том объеме, в котором были запланированы. В этом смысле, конечно, оборотная кассовая наличность будет снижаться.

И есть, конечно же, следующий элемент, должен такой присутствовать, который пока только заложен, очень контурно, – это возможность управления средствами на счетах или управления ликвидностью. Оборотная кассовая наличность – это, конечно, хорошо, но все-таки это инструментарий, который нам достался с прошлых этапов исполнения бюджетов, с прошлого опыта. Современным механизмом является управление ликвидностью.

Но опять же, хочу сказать, в 236-й статье такая возможность существует только лишь у тех субъектов федерации, которые не получают дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. У муниципалитетов пока нет возможности размещать свои средства, например, на депозитах. Но это не означает, что нет возможности заимствований. Все то, что написано по

главе заимствованием, в том числе, приложимо для покрытия временных кассовых разрывов.

Мы, казначейство, предлагали вставить в главу «Заимствования» возможность заимствования для покрытия временных кассовых разрывов. Минфин не согласился, убрали. И поэтому такая возможность теперь входит в общую систему, если такие заимствования будут осуществлять – в общую систему покрытия дефицита-профицита бюджета, дефицита бюджета, например, в случае нехватки средств. То есть, просто заимствовать для покрытия дефицита, обычный механизм заимствования. Но никак не для покрытия временных кассовых разрывов. Если в течение года, например, вы заимствовали, обратно все отдали, у вас нулевая сумма будет получаться.

В этом направлении совершаются только первые шаги. Но я думаю, что в первую очередь субъекты федерации, сама Российская Федерация должна поступательно в этом направлении двигаться, создавать механизмы, создавать четкие процедуры, создавать инфраструктуру этого управления. Пока мы находимся только в начале этого пути. Хотя, конечно, все наши зарубежные коллеги демонстрируют уже опыт достаточно продвинутый. Ну, Москва, Питер, могу сказать, всеми этими вопросами занимаются. Вот, например, по прошлому году в Санкт-Петербурге объем доходов от этих активных операций составил у них аж 800 миллионов рублей, очень значительная сумма.

В остальной части по главе «Исполнение бюджета» остаются все те механизмы, которые существуют в настоящее время. Это, прежде всего, доведение лимитов бюджетных обязательств, факультативное, необязательное доведение объема финансирования, – можно доводить, можно не доводить. И, соответственно, осуществление кассовых выплат с возможностью постановки на учет соответствующих уполномоченных органов обязательств, принимаемых бюджетными учреждениями, и подтверждение этих обязательств непосредственно перед платежом в органах, ведущих лицевые счета.

Очень серьезной новацией являются публичные нормативные обязательства. И более того, по ним предусматривается возможность осуществления кассовых выплат с 5%-ным превышением объема утвержденных законом о бюджете ассигнований. Эта норма, на самом деле, будет вводиться в действие не с 2008, а с 2009 года. Мы все должны почувствовать, что такое публичные нормативные обязательства. Их введение было вызвано злободневной практикой при исполнении бюджетов, в том числе на федеральном уровне. Например, тогда, когда это было еще не полномочием субъекта федерации, а федеральным полномочием, выплачивались пособия по безработице. И что получилось? Роструд довел ассигнования и лимиты бюджетных обязательств по стране. Потом оказалось, что идет миграция. Где-то больше, где-то меньше, естественно, при планировании не все удастся предусмотреть главному распорядителю средств. И возникла потребность перераспределить. У нас были жесткие нормы, и после половины срока истечения действия лимита бюджетных

обязательств ничего перераспределить нельзя. То есть, например, после 15 ноября нельзя было у одного забрать и отдать другому, условно говоря, из Тюмени в Краснодар – не получалось. И превысить тоже нельзя. И вот наступил ступор в системе. Ограничительные нормы, вроде бы правильно прописано, а жизнь – она богаче, не позволяет проводить такие выплаты.

И если с точки зрения обязательств или ассигнований на содержание учреждения должны заключаться договоры в пределах доводимых лимитов бюджетных обязательств, и вполне очевидно, что это является... по крайней мере, зависит от действий бюджетного учреждения, то ни от кого в стране не зависит количество, например, беременных, детей, незанятых, и так далее и тому подобное.

Теперь такого рода выплаты физическим лицам, несмотря на то, что законом напрямую установлены суммы этих выплат, порядок их индексации, перерасчета, четкого назначения по категориям лиц, – эти выплаты могут впоследствии проводиться с превышением на 5% от объема установленных ассигнований, а это очень большая сумма. Это дополнительное свидетельство того, что государство все в большей и большей степени развивается в сторону такого правового государства, когда приоритет исполнения не только долговых обязательств, но и вообще всех без исключения обязательств перед физическими и юридическими лицами, последовательно отражается в бюджетном кодексе через такие механизмы.

И в заключение расскажу про отчетную стадию бюджетного процесса, про свой непосредственный род деятельности. До сих пор отчетная стадия, как таковая, вообще отсутствовала в кодексе, она была прописана в финансовом контроле, что было совершенно неправильно. Теперь отчетная стадия бюджетного процесса не только в отдельной главе, теперь отдельный раздел есть про отчетную стадию, содержащий две главы. Наряду с составлением бюджета, рассмотрением и утверждением, исполнением и отчетная стадия бюджетного процесса – заключительный этап, заключительная стадия всего бюджетного процесса.

Стадия включает в себя следующие этапы. Про составление отчетности понятно. Новый элемент – внешняя проверка отчетности об исполнении бюджета, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета. Введено новое понятие в отчетной стадии – бюджетная отчетность. Бюджетная отчетность представляет собой баланс, отчет об исполнении бюджета, составляемый главными распорядителями бюджетных средств. (Подчеркиваю, – только лишь главными распорядителями бюджетных средств.) А также отчет о финансовых результатах и отчет о движении денежных средств.

Все эти формы отчетов в настоящее время существуют, уже с 2004 года мы перешли к их составлению. И теперь мы их легализовали на уровне Бюджетного кодекса. Теперь отчетностью всех публично-правовых образований является не просто отчет об исполнении бюджета, а именно баланс публично-правового образования. Это все четко зафиксировано в новом Бюджетном кодексе.

Но я хотел бы сказать не столько про то, что показывает баланс и насколько лучше вследствие этого представляется информация, сколько о внешней проверке. Внешняя проверка – это, действительно, новый инструментарий. В каком смысле? Не в том, что сейчас происходит: например, органы внешнего контроля проверяют сводный отчет об исполнении бюджета и, прощу прощения, с уважением к нашим коллегам из контролирующих органов, просто терроризируют Министерство финансов. Не в этом заключается смысл внешней проверки. Я в начале сказал о том, кто у нас исполняет бюджет – главные распорядители бюджетных средств. Кого нужно, прощу прощения за это слово, терроризировать? Их же и надо терроризировать. И мы это четко прописали. Особенно выпукло это видно на федеральном уровне.

На уровне субъектов и муниципалитетов прописаны такие общие нормы, что внешней проверке общего отчета об исполнении бюджета должна предшествовать внешняя проверка бюджетной отчетности по всем этим формам главных администраторов бюджетных средств. Я не ошибся. Именно только лишь в отчетной стадии, когда они все сплетены. То есть, бесполезно писать: проверка главных распорядителей, главных администраторов источников, главных администраторов доходов. Мы дали такое комплексное понятие: главный администратор бюджетных средств. То есть, мы всех их замкнули в одном понятии на отчетной стадии бюджетного процесса.

И именно их и должен проверять орган внешнего контроля. Это очень важно и для правительства, то есть для высшего исполнительного органа, чтобы он увидел, как работают его единицы, как работают все эти наши отраслевые субъекты. И это важно для законодателя. В основе у нас с вами при утверждении бюджета все-таки лежит ведомственная структура, то есть утверждаются ассигнования ведомствам. И уже ведомства разрабатывают и программы, и функции, и так далее и тому подобное.

Теперь четко закреплено в Бюджетном кодексе, что должна быть внешняя проверка всех администраторов бюджетных средств и должно быть подготовлено заключение по каждому из этих администраторов органами внешнего контроля. И лишь на основании заключения по каждому администратору сдается общий отчет, готовится общее заключение. Когда каждый администратор проверен, более того, уже финорган осведомлен об этих проверках – но это уже вопрос взаимодействия с органами внешнего контроля. И мы так понимаем, что и органам внешнего контроля будет легче это делать. Существует юридическое обязательство: всем главным распорядителям средств представить свою отчетность для внешних проверок. Не просто для информации и для оперативного контроля, а именно для внешней проверки. И тогда уже готовится сводное заключение. И так же установлены сроки представления сводного отчета для внешней проверки – именно сводного.

Сроки представления отчетности главными распорядителями средств вы будете устанавливать сами. Мы для себя установили срок представления отчетности главными администраторами бюджетных средств 1 апреля. У вас

правительство должно давать отчетную проверку 15 июня, сводную. Для вас установлены крайние сроки, для субъектов федерации. Вот только чтобы мне не ошибиться, иначе просто введу вас в заблуждение, сейчас зачитаю. Сейчас назову сроки, в которые вы должны представлять эту отчетность для проверки. Но что очень важно, подчеркну, все эти нормы вступают в силу с 1 января 2008 года. То есть, проверка отчета за 2007 год уже будет подчиняться нормам Бюджетного кодекса. Что-то не могу найти, где-то здесь написано. Ну, по смыслу примерно так... я сразу прошу прощения, что могу сейчас ввести в заблуждение. Для муниципалитетов срок представления отчетности для внешней проверки, по-моему, у нас стоит 1 апреля или 15 марта, а для субъектов федерации 15 апреля. Но мы очень хорошо рассчитали, мы понимаем, что субъекты федерации сводный, консолидированный отчет все в этом году сдали, все просто молодцы, все сдали вовремя, до 20-х чисел марта. Поэтому еще есть какое-то время для компоновки, описания и представления для внешней проверки уже для Счетной палаты.

И еще важная новация. Внешняя проверка осуществляется не после представления отчета законодателю, а до. У нас сейчас что получается? Мы дали отчет законодателю, отчет у законодателя, прошу прощения, лежит 4,5 месяца, и никому он не нужен. И потом лишь, когда внешняя проверка завершена, законодатели обращаются к отчету.

На федеральном уровне сделано следующим образом. Мы им отдаем на проверку, они проверяют. Отчет направляется в Государственную Думу 26 августа, а 15 сентября дается уже заключение Счетной палаты. Такая же конфигурация должна быть и у вас. Вы представляете отчет законодателю, и в это же время ваш орган внешней проверки должен представить отчет представительному собранию. Имея в виду, что он, этот отчет, будет использоваться в дальнейшем в бюджетном процессе. И, что очень важно, - мы стремимся к тому, чтобы на федеральном уровне отчетность использовалась в уже следующем бюджетном цикле, при рассмотрении и утверждении законодателем бюджета на очередной финансовый год.

И более того, скажу, посмотрев на западные страны, особенно, например, на Англию, – у них отчетная стадия бюджетного процесса даже более важная, чем рассмотрение и утверждение бюджета. Почему? Потому что у них парламентское большинство в правительстве, ничего не стоит утвердить бюджет. Правительство приняло решение – та же партия за него голосует в парламенте. Это у них все очень просто. И более того, у министров есть право вообще любую программу начать в течение года без согласования с парламентом, только на правительстве надо обсудить. Это пожалуйста.

То есть, планирование достаточно свободное. Но самое интересное начинается, когда отчитываются министры. У них создана специальная парламентская комиссия, возглавляет которую представитель оппозиции, и вот этого-то все министры и боятся. Все ходят со своими помощниками, все с этими папками и отчитываются. А к этому времени уже готовы и журналисты, готовы и представители оппозиции, и начинают по каждой статье, по каждому договору, по каждой сумме министров спрашивать. Вот это я бы и

назвал реальным механизмом подотчетности, когда спрос идет, что называется, за каждую копейку от главных распорядителей бюджетных средств, по-нашему говоря. Куда и на что использованы средства.

Вот когда достигнем такого уровня ответственности исполнительной ветви власти перед законодательной, и прозрачности, и подотчетности, тогда, действительно, можно сказать, миссия отчетной стадии будет выполнена. А пока она является просто завершающей и, наверное, стоит на последнем месте. Никто на нее на федеральном уровне вообще внимания серьезного пока не уделяет.

Более того, даже был свидетелем. В Совете Федерации, сейчас вспомнил, идет парламентское слушание. А всем раздали брошюры, все их листают, вопросы задают – ну, такие маленькие брошюры, по отчетности и заключение Счетной палаты. Тут один член Совета Федерации спрашивает: «А сам-то отчет где? Отчет можно посмотреть?» Выходит сотрудник аппарата и говорит: «Вы знаете, какой он большой? Он такой, нам его аппарат не разрешил отксерить. Вы что, с ума сошли, бумагу тратить». Он говорит: «А, ну ладно», – все. Вот так у нас и происходит на уровне законодателя рассмотрение отчета об исполнении федерального бюджета.

Как бы то ни было, сейчас выходит в свет кодекс. Он будет опубликован, я думаю, в первых числах мая. Для вас всех, для финансистов, для сотрудников финансовых органов, органов, организующих исполнение бюджетов, конечно, это есть наша бюджетная конституция. Для вас планирование, составление бюджета на следующий год, будет проводиться по его нормам. Во многом, исполнение бюджета с 1 января 2008 года основывается на его нормах.

Но с точки зрения исполнения многое отсрочено до 2009 года, чтобы обеспечить планомерный переход. И, в общем-то, для вас, конечно, сейчас весь год будет посвящен, я думаю, изучению этого кодекса и уже подготовке всех ваших бюджетных учреждений к его применению с 1 января.

ВОПРОС: кем порождаются расходные обязательства: законодателем или исполнителем? Например, в федеральном законе о ветеранах, в других социальных законах, где предусмотрены гарантии гражданам. Субсидии на приобретение жилья, компенсации многодетным семьям, отказанным детям и другие. Как в этом случае по отношению закона о бюджете?

Спасибо за вопрос, хороший вопрос. Расходные обязательства в том виде, в котором они сейчас прописаны, однозначно порождаются вот этими социальными законами. Не может ни одно расходное обязательство породиться законом о бюджете.

Но в чем состоит проблема? Я уже сказал, что, к сожалению, размылось понятие расходных обязательств. Теперь... вот вы сравните два определения, которые сейчас увидите: через запятую написаны договоры, заключаемые бюджетными учреждениями.

И формально что получается? Было такое хорошее определение: расходные обязательства. Оно, конечно, исключительно бюджетно-правовое,

но оно предшествовало ассигнованиям. Это было до закона о бюджете. Четко были очерчены границы, не было размытости понятий. Есть закон, есть оценка. Контингент, какие-то среднестатистические оценки, сколько на одного человека, и так далее и тому подобное. Теперь, получается, к сожалению, это понятие размылось.

Я бы ответил на этот вопрос так: конечно же, все порождается отраслевыми законами. Закон о бюджете призван только спрогнозировать кассовый поток по этим видам расходных обязательств. Притом спрогнозировать с максимальной степенью достоверности и точности. Конечно же, могут быть отклонения, ошибки в расчетах, это очевидно. Но закон о бюджете не вправе, например, сказать: «Обеспечить выплату ветеранам дополнительной компенсации». Ничего подобного. Сначала нужно отраслевой закон принять. Посмотреть, кстати, очень важно, чем порождаются выплаты. А что у нас до расходных обязательств стоит? Да, есть бюджет, до бюджета – расходные обязательства. А что стоит до расходных обязательств? А до расходных обязательств у нас с вами стоят полномочия.

Важно понять: мы с вами не просто не имеем право делать то, что нам, представителям публичных органов, заблагорассудится, а лишь то, что прямо указано в законах, и то, на что мы имеем право. То есть, до расходных обязательств стоят полномочия, и нужно определить, а это наше полномочие, заниматься, например, занятостью?

Например федеральный орган. Это уже не федеральное полномочие, оно закреплено в 199-м законе за субъектом федерации. Все, теперь Российская Федерация не вправе ни одной копейки выплачивать безработным. Пожалуйста, это ваши полномочия, если хочет Российская Федерация помочь, дает вам, субсидии – пожалуйста, вы этим занимаетесь, в том объеме, который вы считаете необходимым.

И вот очень важно, - здесь я об этом не говорил, но это было обозначено еще ранее законами и 131-ым, и 184-ым – исходить из полномочий. Есть полномочия – пожалуйста, полномочия порождают расходные обязательства, то есть ваши законы. А уже из расходных обязательств рождаются законы о бюджете.

ВОПРОС. Могут ли быть органы законодательной и представительной власти администраторами законов бюджетов?

Я бы ответил так, что, конечно же, не могут. Это интересный вопрос. У нас во многом получается так, что оболочка властная совмещена с хозяйственной оболочкой. Есть чистые виды власти, например, правительство – вот чистая власть. То есть, оно не юрилицо. Еще чистая власть – Государственная Дума.

Почему? У нас есть Госдума, а есть такое учреждение под названием аппарат Государственной Думы. Вот аппарат Государственной Думы может быть и администратором доходов, и главным распорядителем, и договоры

заключать, и быть получателем бюджетных средств. Но Государственная Дума как таковая не должна быть получателем бюджетных средств, нужно отделить власть от хозяйства, иначе все будут заниматься хозяйством, а не властью.

Но, к сожалению, есть очень негативные примеры совмещения этой оболочки. Например, Счетная палата. Счетная палата – власть, орган внешнего контроля, да. Но у них не разделен аппарат, аппарат является частью Счетной палаты. И что получается? Сейчас шли дискуссии в Государственной Думе: кто вправе проверять Счетную палату? Ответ: да никто Счетную палату проверять не собирается вообще. Проверяют аппарат Счетной палаты, хозяйственную деятельность.

И вот мы обсуждаем: вправе или не вправе Росфиннадзор проверять хозяйственную деятельность Счетной палаты? Да не проверяют хозяйственную деятельность Счетной палаты – проверяют хозяйственную деятельность аппарата Счетной палаты. Никто не собирается проверять Счетную палату как орган власти, это очевидно. Никто правительство не вправе проверить. Но, извините меня, Управление делами Президента, которое выплачивает заработную плату всем высоким и тем, кто ниже – пожалуйста, никаких ограничений на это нет.

А так можно договориться до отмены контроля вообще, ни текущего, ни предварительного, ни последующего... почему только Счетная палата делает заключение? А все из-за того, что оболочка совмещены, административно-управленческая и властная оболочка.

Я приведу последний пример, мы это в Канаде увидели. Они сделали разделение, в том числе по всем министерствам. У нас, например, у Минфина или у Казначейства тоже объединены властные и хозяйственные полномочия. А что в других странах? Создали отдельное министерство, которое от имени публично-правовых образований осуществляет абсолютно все закупки, участвует в гражданском обороте. Министерство публичных услуг. Хочет, например, министерство транспорта или какое-то министерство что-либо сделать, дороги, например, построить, какой-то проект сделать, – идет в министерство публичных услуг, министерство публичных услуг на рынке, по прозрачным процедурам, понятным всему обществу, всему бизнесу, заказывает для конкретного министерства соответствующие услуги. В чем его задача? Принять и подписаться, что все качественно выполнено, все. То есть, оно выполняет только свою профессиональную роль, ну, и политическую роль, что необходимо сделать.

А у нас же что получилось? Административные расходы всех главных распорядителей средств и административные функции во многих министерствах превалируют над основными. Вот к чему мы приходим. Но это ладно, так, ремарка на полях.

Ну, что же, уважаемые коллеги, я был рад с вами встретиться, время прошло быстро. Если есть еще какие-то вопросы, я готов на них ответить.

КУРЛЯНДСКАЯ Спасибо, Роман Евгеньевич. как будто бы прочитали, действительно, зарубежный учебник лучшей практики. И неужели это все будет у нас?

Я хочу предложить аудитории задавать вопросы. Есть вопросы?

ВОПРОС. Можно по полномочиям? Если, например, на уровне субъекта нет полномочий, но есть расходные обязательства, например, на содержание милиции, общественной безопасности, ГУВД, освещение СМИ, деятельности законодательного собрания в средствах массовой информации, где это отражать в реестре расходных обязательств, по приказу 67, и у себя на уровне субъектов?

АРТЮХИН. Вы знаете, я боюсь, мне будет сложно ответить на этот вопрос, потому что я непосредственно реестром не занимаюсь. Наверное, будут мои коллеги, которые будут готовы ответить. Но то, что Вы сказали, такого быть не может.

РЕПЛИКА. Такое есть.

АРТЮХИН. Есть расходы без полномочий?

РЕПЛИКА. Да, и очень много.

КУРЛЯНДСКАЯ. Нет, временно как бы...

АРТЮХИН. Ну, понятно. Тогда отражайте как есть. Ну, что сказать, у нас же в реестре расходов не отражается ссылка на пункт «Полномочия», у нас нет такого. Ссылка на Конституцию, ссылка на откуда это, просто отражается нормативно-правовой акт. У вас такой нормативно-правовой акт, естественно, все равно будет принят. Поэтому делайте смело ссылку на ваш нормативно-правовой акт. И действительно, расходные обязательства, вы в бюджете планируете средства, выплачиваете. И соответственно, оно физически у вас существует.

ВОПРОС. А при предоставлении реестра в Министерство финансов у нас эти расходы выпадают, это как бы...

АРТЮХИН. А почему выпадают? Потому что не полномочия, да?

РЕПЛИКА. Потому что не полномочия.

АРТЮХИН. А мне интересно, а как наш Минфин это видит?

РЕПЛИКА. Ну как... вот в законе 184-ом нет такого полномочия, а вот * оно еще осталось.

АРТЮХИН. Молодцы. Просто приятно слышать. Это вам надо с Минфином урегулировать, там же есть отдел, который этим ведется, там Александра Смирнова возглавляет, поэтому... надо как-то с ней переговорить.

РЕПЛИКА Нет, но они пока обещают, обещают вот...

АРТЮХИН. Но реестр – важнейший инструмент, потому что он, что называется, в корень зрит, в корень всех проблем. Мы все начинаем с полномочий, полномочий нет, а расходные обязательства есть. Очень правильный подход, я только могу лишь сказать, что это находится в компетенции нашего уважаемого начальства, Министерства финансов, по наведению порядка в бюджетной сфере, просто обеими руками можно только поддержать.

КУРЛЯНДСКАЯ. Еще вопросы. Пожалуйста.

ВОПРОС. У меня вопрос к казначейству, к деятельности казначейства. У нас переданы полномочия на уровне субъекта, такие, как выплата по ОСАГО и по прочим административным расходам. И с этого года почему-то казначейство у нас не принимает расходы по их пересылке.

То есть, это почтовые расходы, расходы Сбербанка. Ссылаются на то, что в законе федеральном, положим, по донорам такая запись есть, что эти почтовые расходы могут оплачиваться, а вот по этим выплатам такой оговорки в федеральном законе о федеральном бюджете не сделано. Хотя постановление, которое регулирует предоставление субвенций, говорит о том, что за счет субвенции финансируются все расходы, связанные с этими выплатами. И в принципе, субъект, наверное, не должен брать на себя обязательства по расходам, по пересылке вот этих переданных полномочий.

АРТЮХИН. Вы знаете, была такая дискуссия при рассмотрении проекта Бюджетного кодекса, коллеги-депутаты хотели прописать, что, в том числе, и административные расходы должны покрываться. Не прописали, хотя это подразумевается. Но чтобы четко было, я вас только могу попросить, пишите нам запрос. Скорее всего, ответ будет положительный, но я однозначно сказать, что мы урегулируем, не могу без Министерства финансов. Надо посмотреть, что такое за вид субсидий, даже субвенция получается, это федеральные полномочия.

РЕПЛИКА. Это субвенция, это переданы федеральные полномочия.

АРТЮХИН. Что за субвенция, какие нормативные акты ее регулируют. И в этом смысле, я думаю, мы разрешим ситуацию. Но у вас это уровень субъекта федерации, да?

РЕПЛИКА. Да, да, да.

АРТЮХИН. Пишите, можете написать на федеральное казначейство, на Нестеренко или на меня, в принципе, не важно. Мы тогда посмотрим, согласуем с Минфином.

ВОПРОС. Еще вопрос. Роман Евгеньевич, Вы затронули сегодня тему предпринимательской деятельности. Какова позиция федерального казначейства в отношении вопроса открытия счетов в территориальных органах? Лицевых счетов по предпринимательской деятельности. И с учетом нового законодательства, Бюджетного кодекса, о внесении изменений, что предпринимательской, в принципе, не должно уже и быть.

АРТЮХИН. Как я уже сказал, переходное положение закрепляет действующую ситуацию. Никаких изменений на федеральном уровне не происходит в этом плане. И в этом смысле, все учреждения могут быть спокойны, по крайней мере, федеральные. А что касается возможности открытия, если я правильно понял Ваш вопрос, в территориальных органах казначейства лицевых счетов по предпринимательской деятельности для субъектов федерации, то такая возможность остается. Это будет регулироваться уже нормой закона о бюджете, как в прошлые годы. Пожалуйста, такая возможность существует. Мы давали разъяснения, что по мере готовности, но сейчас в казначействе уже практически все готовы по вашему обращению такую функцию осуществлять.

РЕПЛИКА. Спасибо.

АРТЮХИН. Кстати, очень интересный вопрос, я знаете сейчас на чем остановлюсь? Была попытка со стороны Минфина, предложить поправку в кодекс о возможности передачи полномочий по организации, по исполнению бюджета от муниципалитетов к субъектам федерации. И такая поправка не была поддержана. Просто хочу подчеркнуть, что никакие полномочия муниципалитетов субъекты исполнять не вправе: ведение лицевых счетов, санкционирование, еще что-то – существует только возможность, от муниципалитетов передать эту функцию на уровень федерального казначейства. На уровень субъектов... то есть, например, субъектовое казначейство не вправе вести лицевые счета муниципалитетов или муниципальных учреждений. Поправка была отвергнута. Хотя вроде бы, мы хотели пойти навстречу субъектам федерации. Но это отдельный вопрос.

ВОПРОС. Еще вопрос можно? Роман Евгеньевич, большая тема – военно-учетные столы. Средства поступают из федерального бюджета с запозданием. Муниципальные образования начинают выплачивать, поскольку это заработная плата, это люди.

АРТЮХИН. А потом они не восстанавливают?

РЕПЛИКА. А федеральное казначейство говорит: «Нет, восстанавливать расходы не будем».

АРТЮХИН. У вас тоже уровень субъекта федерации, да?

РЕПЛИКА. Да.

АРТЮХИН. В общем, проблема известна. В чем проблема? В том, что, если нет возможности возмещения, то, действительно, это официальная позиция Минфина, возмещать нельзя, если прямо не прописано. А в вашей ситуации, действительно, как людям не выплатит?. Я что могу сказать? Опять же, пишите запрос, я прямо сейчас вас обнадежить тоже не смогу, к сожалению. Прямая позиция Минфина, и вообще общая позиция такая, что возмещение расходов... то есть выплата расходов – да, а возмещение расходов только тогда, когда это прямо предусмотрено соответствующим актом... вернее, порядком, регулирующим выплату субсидий и субвенций.

КУРЛЯНДСКАЯ. Еще вопрос.

РЕПЛИКА. Запросы ** не дают свои результаты, поскольку Минфин отписывается, то есть * формально, со ссылкой на закон * писались*

АРТЮХИН. Ну, в казначейство напишите. Я, конечно, не могу сказать, что мы так, но... вот такого рода злободневные общие для всех вопросы все-таки, я надеюсь, с нашей стороны адекватная реакция.

РЕПЛИКА. Ну, понятно.

ВОПРОС. Роман Евгеньевич, Вы сейчас сказали, что казначейства субъектов федерации не могут вести лицевые счета муниципальных учреждений.

АРТЮХИН. Да.

ВОПРОС. А как быть тогда с предоставленной Бюджетным кодексом возможностью по соглашению составлять и исполнять бюджеты.

АРТЮХИН. Такая возможность предусмотрена 168-ой статьей только для... это поселения, муниципальные районы – это другое, я про это не говорил, я говорил про субъектов. Только для федерального казначейства. Мы хотели внести изменения в полномочия субъектов федерации, чтобы они могли исполнять часть полномочий муниципалитетов. Эта поправка была отвергнута. Сейчас, в действующем кодексе, такой возможности нет, и в новой редакции вы этого не увидите. Нет ни одной нормы, которая бы позволила передать полномочия с уровня муниципалитетов на уровень

субъектов. Таких норм нет, кроме непосредственно отраслевого закона, но там очень ограниченный перечень.

ВОПРОС. А осталось ли полномочие, которое позволяет поселениям передать полномочия по составлению бюджета району? Оно осталось?

АРТЮХИН. Это все 131-й закон, это кодекс и раньше не регулировал, это все в рамках 131-го закона. Поселения, районы – пожалуйста.

КУРЛЯНДСКАЯ. Так, еще.

ВОПРОС. Мы муниципальное образование, обратились в казначейство открыть счета по временному...

АРТЮХИН. Распоряжению.

ВОПРОС. Да, по временному распоряжению. Нам было отказано. Право ли казначейство?

АРТЮХИН. Формально право, потому что у нас возможность открытия и ведения каких-либо счетов, выступать кассирами чего бы то ни было, должна быть предусмотрена федеральным законом или соответствующим актом. В настоящее время такая возможность реализуется только посредством предпринимательской деятельности. В проекте закона на следующий год, на 2008-10 годы, над этим мы подумаем. Сейчас мы как раз над ним работаем – Министерство финансов, федеральное казначейство, такую возможность мы постараемся предусмотреть.

ВОПРОС. Вы предлагаете использовать счета предпринимательской деятельности?

АРТЮХИН. Нет, нет. Именно временное распоряжение, чтобы открывало казначейство для субъектов и муниципальных учреждений. Это было бы логично, но пока это не предусмотрено федеральным законом. И ни одним из нормативно-правовых актов федерального уровня. То есть мы бы, может быть, и были рады, но это... то есть это понятно, полномочия. Есть полномочия, как у вас, – мы исполняем, нет полномочий – никто не вправе, ни территориальный орган, ни мы, центральный аппарат, без конкретного полномочия осуществлять какую-либо функцию. То есть, оно должно быть предусмотрено законом о бюджете.

РЕПЛИКА. Вообще, сейчас, исполняя бюджет в казначейской системе, мы вынуждены открывать лицевые счета. Бюджетным учреждениям даем разрешения на открытие...

АРТЮХИН. Временного распоряжения, да?

РЕПЛИКА. *, да, временного распоряжения.

АРТЮХИН. Я понял, о чем Вы говорите. Действительно, проблема есть, постараемся урегулировать в законе о бюджете на 2008-10 годы. Но пока, к сожалению, у казначейства нет такой возможности открывать счета, что называется, по обращениям, без того чтобы это было прямо предусмотрено федеральными и нормативно-правовыми актами.

КУРЛЯНДСКАЯ. Последний вопрос, и перерыв. Кто?

ВОПРОС. Роман Евгеньевич, если я Вас правильно понял, Вы сказали, что в дальнейшем бюджетные учреждения будут лишены статуса юридического лица. А какой статус они тогда будут иметь?

АРТЮХИН. То, что я сказал, конечно, это просто опыт наших уважаемых коллег. А вопрос: какой статус имеют органы власти? Кто они такие? Например, какой статус имеет Государственная Дума или правительство? Это вне рамок гражданского законодательства. Они должны выходить из поля Гражданского кодекса и полностью поглощаться бюджетно-правовым или административным регулированием.

Это, может быть, далекое будущее, это мое личное мнение. На самом деле, поскольку я уже привел конкретные примеры, когда в настоящее время уже есть прямое противоречие Гражданскому кодексу, например, закона о закупках. Они не от своего имени заключают, все у них теперь для государственных нужд и все от имени публично-правовых образований. Вот уже пошел, пошел разрыв единой ткани юридического лица. То есть юрлицо всегда действует от своего имени. А 94-й закон говорит: «Нет, от имени публично-правового образования». Начались первые шаги, а дальше уже посмотрим.

Но это, я думаю, не в горизонте 3-4 лет, конечно, как были, так и останутся. Самое главное – решить вопрос с автономными учреждениями. То есть куда им деваться, всем остальным, которые работают, и которые, в общем, функционируют. Но могу так спрогнозировать, что сектор государственного управления должен очень серьезно сократиться. До уровня всего лишь и только лишь, органа власти – понятно, это все военные, это органы управления, и до уровня тех учреждений, которые не имеют рыночной среды для своего функционирования. Вот они должны остаться.

Все остальные должны выпасть в автономные учреждения и жить спокойно, самостоятельно, без казначейства, как в страшном сне, без бюджетного учета, без бюджетной классификации, без всех тех наших жестких процедур, которые мы устанавливаем для тех, кто останется у нас. А у нас кто останется – это единое публичное правовое образование. Каждая часть действует от имени целого. Не являются... вот каждый, кто останется в

секторе государственного управления, самостоятельными не могут оставаться, даже в юридическом смысле.

Формально – пожалуйста, могут, учреждения, может быть, и будут, организационно-правовая форма. В юридическом смысле они все утратят свои полномочия, по самостоятельному распоряжению чем бы то ни было. У них бюджетные средства не самостоятельного распоряжения, а только лишь с указаниями главного распорядителя средств, ни одной самостоятельности у них вообще там нет, все от имени публично-правовых образований. И с внебюджетной деятельностью тоже идет трансформация такая. Так что формально... вернее, неформально, а они потихоньку... все лишнее у них отпадает, и остается просто суть как часть государства. Вот такая тенденция у нас сейчас имеется.