

Министерство финансов Российской Федерации

**Развитие бюджетного законодательства и  
Новации бюджетного цикла 2007-2009 годов**

**16 марта 2006 года**

**Дом отдыха «Лесные дали» Управления делами Президента  
Российской Федерации  
(Московская область, Одинцовский район, Горки-10)**

**Тезисы  
руководителя Федерального казначейства  
Нестеренко Татьяны Геннадьевны**

**Уважаемые участники семинара!**

Развитие бюджетного законодательства, направленное на совершенствование управления общественными финансами, это процесс, не имеющий окончательной точки завершения.

Можно, наверное, говорить о начале этого процесса, который совпадает с моментом **зарождения** такого социального института как **государство**, и на протяжении всей жизни государства предпринимаются усилия, направленные на реформирование бюджетного процесса (**взять хотя бы** историю российских финансов или зарубежный опыт).

Не буду останавливаться на факторах, влияющих на те или иные решения в этой области, поскольку они очень разнообразны: от политической системы до состояния информационных технологий и глобализации финансовых рынков, **только подчеркну**, что люди, которые **пришли** и **посвятили** свою профессиональную деятельность государственным финансам **знают** об этом, постоянно изменяющемся **поле** общественных отношений, сами являются не только участниками, но и инициаторами этих изменений.

Что, на мой взгляд, является важным, так это труднейшая и кропотливейшая работа **по реализации** заявленных изменений. Именно здесь и возникают риски дискредитации правильных решений.

Поэтому в своем выступлении я хотела бы остановиться на тех направлениях реформирования бюджетного процесса, которые были заявлены в 249 постановлении Правительства Российской Федерации, одоббившим Концепцию реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 годах, и уже начали реализовываться в прошлом и текущем финансовом году.

В центре всех изменений, которые происходят в настоящее время в бюджетном процессе, и которые и в дальнейшем, (я уверена) получат свое законодательное закрепление в Бюджетном кодексе – стоит **Ведомство**.

**Ведомство** как часть единой институциональной единицы – будь то Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование.

Именно **ведомство** реализует свои цели и показатели деятельности, посредством оказания государственных услуг (через свои подведомственные учреждения) или закупает эти услуги на рынке в пользу третьих лиц или, реализуя поставленные цели, выдает трансферты гражданам, с тем, чтобы они сами приобрели те или иные услуги.

Именно **ведомство** обеспечивает бухгалтерский учет и формирует отчетность, которая через систему консолидации становится отчетностью публичного образования.

Это чрезвычайно важная **дефиниция**, которой абсолютно невозможно пренебречь, поскольку, если точно не расставлять **акценты**, а пользоваться, как это было раньше, вполне казалось бы понятным определением – Правительство Российской Федерации или просто Российская Федерация, то очень трудно ответить на вопросы: а кто именно от имени Правительства **отвечает** за те или иные **обязательства**, или кто от имени Правительства **имеет право требовать уплаты** налогов, сборов и иных платежей в бюджет.

**Поэтому первое**, что было сделано: это внесение изменений в бюджетный учет в части требований о том, что все активы и обязательства

публичного образования должны найти отражение в бухгалтерском балансе конкретного ведомства.

В прошлом году инструкция по бюджетному учету **вступила в силу** и сейчас мы имеем возможность анализировать первые результаты **НОВОЙ отчетности**.

Зная, **как сложно** проходил процесс формирования годовой отчетности по новым правилам, **каких усилий** это стоило бухгалтерским службам, не могу не назвать тех главных распорядителей бюджетных средств, которые представили **достоверный и качественный** отчет в установленные приказом Минфина России **сроки**:

- Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации
- Уральское и Дальневосточное отделение РАН
- Генеральная прокуратура Российской Федерации
- Федеральное агентство связи
- Минрегионразвития
- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации
- Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству
- Федеральная служба по техническому и экспортному контролю
- Федеральная таможенная служба
- Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков
- Федеральное агентство по культуре и кинематографии
- Федеральное агентство по атомной энергии

Спасибо Вам большое.

Заканчивая информацию об изменениях бюджетного процесса в части реформирования бюджетного учета и отчетности, отмечу, что одной из причин срыва сроков представления **достоверной и полной бюджетной отчетности** от главных распорядителей средств федерального бюджета является **незавершение ликвидационных мероприятий** в сроки установленные распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Основными причинами срыва сроков завершения ликвидационных мероприятия являются:

- отсутствие решений Росимущества по вопросу **изъятия** из оперативного управления недвижимого имущества ликвидируемого федерального органа исполнительной власти и **передачи** его другому федеральному органу исполнительной власти;

- отсутствие решений по **передаче** спорной дебиторской и кредиторской задолженности;

- невыполнение в полном объеме реорганизационных мероприятий, а именно осуществление **передачи всех кассовых и фактических** расходов, в том числе по арендной плате и по внебюджетной деятельности.

По состоянию на 14 марта 2006 г. незавершены реорганизационные мероприятия по следующим федеральным органам исполнительной власти:

- Министерство труда и социального развития РФ;
- Министерство промышленности, науки и технологий РФ;
- Государственная хлебная инспекция;
- Федеральное управление медикобиологических и экстремальных проблем;
- Министерство имущественных отношений РФ;
- Специальный представитель Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта;
- Министерство энергетики Российской Федерации;
- Медицинский центр Управления делами Президента РФ;
- Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Теперь, если говорить о динамике изменений полномочий, прав и ответственности участников бюджетного процесса, то 2006 год, несомненно, можно назвать «годом администраторов доходов».

Именно с **1 января** текущего года вступает в силу **положение** инструкции по бюджетному учету в части отражения в бухгалтерском балансе сумм начисленных администратором доходов соответствующего бюджета.

Хотя, понятие – администратор доходов, введено с **1 января 2005 г.** (Федеральный закон «О бюджетной классификации») органы государственной власти в большинстве случаев не были готовы к администрированию закрепленных за ними доходов, не только не понимали всей важности вводимых изменений, но и отказывались от исполнения возложенных на них функций администрирования.

До нижестоящих территориальных органов и подведомственных учреждений не доводились четкие инструкции, разъясняющие порядок администрирования соответствующих платежей, **соответствующих функций и полномочий.**

В целях устранения сложившегося информационного вакуума Минфином России, в том числе совместно с Федеральным казначейством, на протяжении всего 2005 г. направлялись соответствующие разъяснения и рекомендации.

При этом Федеральным казначейством в целях организации единого порядка взаимодействия территориальных органов Федерального казначейства со всеми администраторами поступлений было разработано **Примерное соглашение по информационному взаимодействию** между управлением Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации и администратором поступлений в бюджет или его территориальным органом, которое позволило создать единые программные средства для осуществления соответствующего электронного документооборота.

В текущем году данной работе со стороны ГРБС должно быть уделено самое пристальное внимание.

В этой связи напоминаю, что постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2006 г. № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» федеральным органам

государственной власти – администраторам доходов федерального бюджета **поручено в 2-х месячный** срок после вступления в силу указанного постановления, обеспечить закрепление соответствующих **полномочий администратора доходов федерального бюджета за своими территориальными органами и подведомственным учреждениями.**

В этой связи Министерством финансов Российской Федерации и Федеральным казначейством уже направлено Главным распорядителям федерального бюджета – администраторам поступлений федерального бюджета **письмо** о необходимости доведения до подведомственных территориальных органов и учреждений **нормативного правового акта**, закрепляющего за ними соответствующие полномочия администратора доходов федерального бюджета, с указанием конкретных **кодов бюджетной классификации** Российской Федерации, а также о необходимости предоставления этих указаний территориальным органам Федерального казначейства для заключения соглашений об информационном взаимодействии.

При этом **обращаем внимание**, что в соответствии с приказом Минфина России от 21 января 2005 года № 5н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности» **администраторы** поступлений в федеральный бюджет перед **представлением ими квартальной и годовой бюджетной отчетности предварительно согласуют** с органами **Федерального казначейства** данные по поступлениям в федеральный бюджет, отраженные в Отчете об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя), получателя средств бюджета (форма 0503127).

Говоря **о задачах, стоящих в 2006 году** в части становления и развития «института» администратора доходов, отмечу, что актуальность ее определяется **не только тем**, что необходимо четко и однозначно понимать – кто именно от имени государства или местного самоуправления имеет право **требовать** от плательщика соответствующую сумму в уплату обязательств перед публичным образованием, **но, что не менее важно** – кто именно имеет

право принять решение **о возврате** плательщику излишне или ошибочно произведенных платежей в бюджетную систему?!

Так вот, если с расходами в этой части наведен **элементарный порядок**, то с возвратом доходов (а это такие же выплаты из бюджета), по многим видам поступлений, такой порядок еще только предстоит навести.

Ну и конечно нужно понимать, что логика **дальнейшего развития бюджетного процесса**, в части внедрения БОРа, обязательно приведет к тому, что необходимо будет создавать **информацию об административных затратах** на исполнение функций администратора **каждого вида поступлений**, с тем чтобы делать осознанный выбор при принятии тех или иных решений по введению новых видов налогов, сборов или иных платежей.

Теперь остановлюсь на основных изменениях произошедших в бюджетном процессе в части **расходов**.

Главным основополагающим принципом **и здесь** является – подведомственность, который получает свое более четкое определение в поправках к Бюджетному кодексу.

В реализации этого принципа уже сделано очень много, что, в конечном счете, позволило обеспечить процесс и **исполнения бюджета**, и **составление бюджетной отчетности**.

Одним из инструментов, позволяющим отслеживать и реализовывать **принцип подведомственности** является Сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, который с 1 июля 2005 года ведется Федеральным казначейством.

За период с 1 июля 2005 года по 1 января 2006 года Федеральным казначейством обработано 22 тысяч заявок от главных распорядителей средств федерального бюджета, при этом 47 % заявок сделано в результате проведенной Федеральным казначейством в августе-сентябре 2005 года **работы по анализу сведений, содержащихся в Сводном реестре**.

Однако не все главные распорядители средств федерального бюджета предпринимают меры по приведению сведений, содержащихся в Сводном

реестре, в актуальное состояние. Так, до настоящего времени нет ответа на письма Федерального казначейства с просьбой провести анализ от следующих ведомств: Министерство промышленности и энергетики, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по рыболовству, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство внутренних дел, Министерство обороны и т.д.

Кроме того, выявлены организации (803 ед.), не имеющие на 12 декабря 2005 года **разрешений на открытие счетов** по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, выданных главными распорядителями средств федерального бюджета **в соответствии с представленными** в органы Федерального казначейства **учредительными документами по новой ведомственной подчиненности.**

В Министерство финансов Российской Федерации, для последующего представления в Правительственную комиссию по проведению административной реформы, **представлен перечень** главных распорядителей средств федерального бюджета, не обеспечивших приведение учредительных документов подведомственных им организаций в соответствие с законодательством Российской Федерации и переоформление разрешений на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

**Установлен окончательный срок** приведения учредительных документов подведомственных главным распорядителям средств федерального бюджета организаций в соответствие с законодательством Российской Федерации и переоформление разрешений на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности **до 1 апреля 2006 года.**

Федеральное казначейство **продолжит работу** по повышению **достоверности сведений**, содержащихся в Сводном реестре. В настоящее время в управления Федерального казначейства направлены письма о

проведении **очередного анализа**, по результатам которого в адрес главных распорядителей средств федерального бюджета будут направлены соответствующие письма.

Важно отметить, что специфика ведения Сводного реестра заключается в том, что сведения, содержащиеся в Сводном реестре, используются для своевременного обеспечения исполнения бюджета и **от того**, на сколько **достоверны** эти сведения, зависит, прежде всего, своевременное доведение **лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходными** расписаниями главных распорядителей до распорядителей и получателей средств федерального бюджета.

Федеральное казначейство считает, что необходимо продолжить работу по «очистке» Сводного реестра, от организаций, не являющихся по своей организационно-правовой форме **федеральными учреждениями**.

Это в первую очередь касается «заказчиков-застройщиков».

В соответствии со статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный распорядитель средств федерального бюджета имеет право распределять бюджетные ассигнования исключительно по распорядителям и получателям средств федерального бюджета, **находящимся в его ведении**.

При этом главный распорядитель средств федерального бюджета несет ответственность по **принятым** получателями средств федерального бюджета, находящимся в его ведении, **денежным обязательствам**.

Согласно статье 164 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственные унитарные предприятия не входят в число участников бюджетного процесса, обладающими бюджетными полномочиями на федеральном уровне.

В связи с чем, открытие **лицевых счетов государственным унитарным** предприятиям в органах Федерального казначейства **не предусмотрено**.

В то же время, в соответствии с пунктом 7 Положения о формировании Перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их

финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 714 (в редакции постановления Правительства РФ от 27 мая 2005 г. № 339) **заказчиками-застройщиками** строек и объектов, включенных в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд могут **быть государственные или муниципальные унитарные предприятия**, в том числе дирекции строящихся объектов, образованные в форме государственного или муниципального унитарного предприятия на праве оперативного управления.

Указанным Положением предусмотрено, что оплата выполненных работ (услуг), а также затрат по стройке или объекту осуществляется путем перечисления средств федерального бюджета **с лицевого счета получателя средств федерального бюджета, открытого заказчику-застройщику в территориальном органе Федерального казначейства**, на счета подрядных организаций, открытые им в кредитных организациях (пункт 29 Положения).

Предусмотрено также заключение государственным унитарным предприятием **договоров строительного контроля на стройках и объектах**, включенных в перечень, **договоров с подрядными организациями** о проведении работ (оказании услуг) в пределах выделенных для соответствующей стройки или объекта государственных капитальных вложений на текущий финансовый год от имени Российской Федерации (пункт 49 Положения).

**Учитывая изложенное, считаем, что положения постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 714 должны быть приведены в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации.**

По мнению Федерального казначейства государственный заказчик должен заключать с государственным унитарным предприятием только **договор строительного контроля** на стройках и объектах и **оплачивать его услуги** по контролю и надзору, путем перечисления средств на расчетные счета, открытые ему в кредитных организациях.

**Выделение государственному унитарному предприятию лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования для расчетов за выполненные подрядной организацией работы (услуги), а также для оплаты услуг на его содержание должно быть исключено.**

Анализируя изменения, произошедшие в процессе исполнения бюджета в 2005 году, не могу не сказать о внедрении с **1 января 2005 года нового порядка документооборота**, установленного приказом Минфина России № 50н.

Помимо контрольных функций осуществляемых Федеральным казначейством, которые **внедрены** посредством этого порядка, он создал новый инструментарий ГРБС, позволяющий очень гибко реализовывать свои полномочия по доведению лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования по своей подведомственной сети.

Однако, как показала практика исполнения бюджета, не все главные распорядители бюджетных средств эффективно используют данный инструментарий, что, в конечном счете, **выражается в продолжающейся практике неравномерного расходования бюджетных средств.**

Анализ, осуществленный по состоянию на 1 октября 2005 года, показал, что распределение главными распорядителями годовых объемов финансирования расходов по своим нижестоящим распорядителям (получателям) составило в среднем **84,5 %**.

Учитывая приведенные данные, основная или значительная нагрузка в расходах федерального бюджета пришлась на 1У квартал 2005 года.

Так в декабре 2005 года происходило стремительное расходование бюджетных средств на лицевых счетах бюджетополучателей, находящихся в ведении: Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации – 63,4 % (кассовое исполнение декабря к уточненной годовой бюджетной росписи), Министерства сельского хозяйства Российской Федерации – 43,8 %, Федерального агентства по информационным технологиям – 55,7 %, Федеральной службы по финансовому мониторингу – 35,1 %.

По состоянию на **07.03.2006 г.** из **111 ГРБС – 39 (35 %)** – распределили расходными расписаниями лимиты бюджетных обязательств 2006 года в объемах, составляющих **до 50 %** годовых лимитов бюджетных обязательств, из этих 39 ГРБС – **27 (69 %)** распределили ЛБО в объемах **до 30 %** годовых лимитов бюджетных обязательств.

Кроме того, исполнение бюджета 2005 г. в рамках полномасштабного внедрения приказа 50н выявило не готовность главных распорядителей средств федерального бюджета к реализации 119 статьи Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», предусматривающей ограничения по изменению лимитов бюджетных обязательств главным распорядителям и распорядителям (получателям) средств федерального бюджета соответственно после 1 сентября и 15 ноября.

Не смотря на работу, проведенную с главными распорядителями со стороны Федерального казначейства, для большинства **15 ноября как граничная дата** завершения доведения изменений лимитов бюджетных обязательств до распорядителей и получателей средств почему-то для многих явилась **внезапным** событием. Выявились также неверное толкование понятия «изменения лимитов бюджетных обязательств».

В результате 15 ноября Федеральным казначейством было отправлено около 1000 расходных расписаний, ряд главных распорядителей осуществляли отправку в течение дня в несколько этапов, одновременно отправляя «минусовые» и «плюсовые» расходные расписания, что вызывало возможность сбоя контрольных функций программных средств.

**Обращаем внимание главных распорядителей, что аналогичная норма предусмотрена в статье 111 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год».**

В связи с этим, хотелось бы пожелать главным распорядителям в 2006 году внимательнее относиться к реализации указанной нормы Закона о бюджете, систематически анализировать состояние остатков лимитов бюджетных

обязательств и объемов финансирования на лицевых счетах ГРБС и принимать все необходимые меры к недопущению возникновения ситуации 2005 года.

При этом, если говорить о логике последующих изменений в бюджетном законодательстве, то они как раз направлены на расширение полномочий ГРБС в процессе исполнения бюджета по расходам.

**Повышается значение ведомственной росписи по расходам, смет бюджетных учреждений, как элемента управленческого учета.**

Вводится такой инструмент, как **кассовый план**, который будет вестись, в том числе на основе **прогнозов, предоставляемых главными распорядителями бюджетных средств.**

Все это означает, что Вы уже сейчас должны **найти и внедрить элементы кассового прогнозирования.**

На самом деле Минфин России и Федеральное казначейство, именно с **учетом показателей кассового плана** будет реализовывать инструменты **управления ликвидностью** счета федерального бюджета, и логика подсказывает, что если под нереальные кассовые заявки участников бюджетного процесса Минфином России излишне **привлечены средства с финансового рынка**, то стоимость расходов на обслуживание такого привлечения **под несостоявшиеся кассовые разрывы** должна в равной мере относиться к тем, кто сделал эти «необоснованные» заявки.

**В этом направлении** бюджетных реформ, также как и по другим направлениям, **вопросы эффективности управления общественными финансами** стоят во главе всех проводимых и предполагаемых изменений.

Как я говорила раньше, многие направления бюджетных реформ **должны «поддерживаться» созданием современных IT технологий.**

В постоянно возрастающем объеме **циркулирующей** между участниками бюджетного процесса информации, необходимым условием для скорости ее обработки, является **внедрение системы электронного документооборота.**

В этой связи Федеральным казначейством в 2005 году были осуществлены следующие мероприятия:

1. Разработано программное обеспечение системы электронного документооборота (СЭД) с применением средств ЭЦП органов Федерального казначейства с клиентами Федерального казначейства – главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, администраторами поступлений, финансовыми органами всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

2. Установлено необходимое техническое обеспечение и внедрено программное обеспечение СЭД в центральном аппарате и в более чем 2000 территориальных органов Федерального казначейства, а также внедрено программное обеспечение в СЭД в более чем 3200 клиентах Федерального казначейства.

3. Внедрена система ведомственных удостоверяющих центров Федерального казначейства и необходимого нормативно-правового обеспечения (типовой договор об электронном взаимодействии) для обеспечения возможности безбумажного документооборота в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

4. Разработаны необходимые регламенты документооборота.

5. Разработаны методики эксплуатации программного обеспечения СЭД.

Таким образом, созданы **условия для организации полного электронного документооборота органов Федерального казначейства со всеми клиентами** Федерального казначейства.

Следует отметить, что система СЭД предъявляет низкие требования к техническому обеспечению (настольный компьютер, модем и телефонная линия) клиента Федерального казначейства, установка и сопровождение самой системы СЭД для клиентов Федерального казначейства является **бесплатной**. Кроме того, для некоторых типов клиентов Федерального казначейства, использующих систему СЭД, предусматривается продленный операционный день.

Центральным аппаратом и территориальными органами Федерального казначейства ведется работа по охвату все большего числа клиентов Федерального казначейства системой СЭД.

В настоящее время в адрес Федерального казначейства поступают обращения от ГРБС с просьбами разрешить ведение бюджетного учета операций со средствами федерального бюджета на основании документов в электронном виде без подтверждения на бумажном носителе.

Мы солидарны с такой постановкой вопроса и в этой связи направили соответствующий запрос в Минфин России.

Важно также отметить, что среди основных направлений бюджетных реформ обозначено: **создание условий для безусловного исполнения принятых от имени публичных образований расходных обязательств.**

В этом направлении проделана огромная работа, в том числе в рамках 122 Федерального закона.

А с 1 января 2006 года вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 197-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве».

Этот Закон в соответствии с принципом единства бюджетной системы Российской Федерации установил общий для всей бюджетной системы Российской Федерации **порядок исполнения судебных актов** по обращению взыскания на средства бюджетов **бюджетной системы** Российской Федерации **(а это все те же обязательства).**

Закон инкорпировал в Бюджетный кодекс Российской Федерации основные нормы и положения, действовавших в течение ряда лет, постановлений Правительства Российской Федерации № 666 и № 143.

Однако Закон содержит и некоторые новеллы.

В частности, Законом установлены общие требования ко всем (независимо от вида иска) прилагаемым к исполнительным документам (исполнительному листу или судебному приказу) документам по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые должны быть направлены для исполнения «судом по просьбе взыскателя или самим взыскателем» вместе с исполнительным документом.

Другой важной особенностью Закона является увеличение с двух до **трех месяцев** срока исполнения исполнительных документов.

Помимо этого, Законом установлен целый ряд особенностей по исполнению исполнительных документов, предусматривающий обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации по денежным обязательствам соответствующего **бюджетного учреждения**.

К ним, прежде всего, относится положение, согласно которому **«бюджетное учреждение обеспечивает исполнение своих денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в пределах доведенных ему соответствующих лимитов бюджетных обязательств и средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности»**. Это положение обеспечивает безусловное исполнение бюджетным учреждением исполнительного документа, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета по его денежным обязательствам.

Здесь уместно напомнить, что находящиеся в распоряжении бюджетных учреждений **так называемые средства из внебюджетных источников** согласно положениям статьи 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации **также являются бюджетными средствами соответствующего бюджета**.

Именно поэтому Законом и было установлено указанное выше положение об ответственности бюджетного учреждения по своим денежным обязательствам.

Другой особенностью Закона является установление механизма исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации по

денежным обязательствам соответствующих бюджетных учреждений в случаях, когда выплаты по исполнению исполнительного документа имеют **периодический характер**, в том числе и в случае, когда в таком исполнительном документе должником указан главный распорядитель (распорядитель) средств соответствующего бюджета.

Если в исполнительном документе должником указан главный распорядитель (распорядитель) средств федерального бюджета, он вправе поручить его исполнение подведомственному ему федеральному бюджетному учреждению с передачей копий всех необходимых документов для оплаты исполнительного документа и довести до него соответствующие лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования.

Помимо этого, он должен направить в соответствующий орган Федерального казначейства **уведомление о поручении исполнения исполнительного документа с указанием бюджетного учреждения, которому поручено такое исполнение.**

Необходимо обратить внимание, что Закон не уполномочивает органы Федерального казначейства давать правовую оценку исполнительным документам по денежным обязательствам получателей бюджетных средств.

С другой стороны, Закон предоставляет право органам Федерального казначейства **приостанавливать операции** по лицевым счетам получателей бюджетных средств и главных распорядителей бюджетных средств, в случае невыполнения ими **в должный срок указанных в Законе процедур исполнения указанных судебных документов.**

Из этого следует, что главные распорядители средств федерального бюджета должны активизировать работу по своевременной и качественной судебной защите государственных интересов, в том числе наладить конструктивный диалог с судебной системой с целью достижения положения, при котором все суды будут одинаково правильно трактовать законодательство Российской Федерации и не будут, в частности, путать незаконное действие

(бездействие) федеральных органов власти и их должностных лиц с неисполнением денежных обязательств получателя бюджетных средств.

Кроме того, необходимо отметить, что все нормы и положения Закона, регулирующие вопросы исполнения судебных актов, являются **императивными нормами прямого действия.**

Из этого факта следует только одно. Их нужно хорошо знать и своевременно исполнять, чтобы не возмущаться потом действиями органов Федерального казначейства **по приостановке операций по лицевым счетам должников.**

В целом можно отметить, что исполнение судебных актов по искам к бюджетной системе имеет положительную динамику. Однако, эта работа в целом должна быть направлена на безусловное исполнение, вступивших в законную силу судебных решений, на что недавно обратил внимание Президент Российской Федерации.

Хотелось бы остановиться на еще одном вопросе, который, хотя напрямую не вытекает из бюджетного законодательства, но его влияние на эффективность бюджетных расходов трудно переоценить.

Речь идет о госзакупках.

С 1 января 2006 года вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который урегулировал отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг **для государственных или муниципальных нужд**, и в том числе **установил** на всей территории Российской Федерации **единый порядок** размещения этих заказов, в целях **эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования.**

Вместе с тем, как показала практика первых месяцев его правоприменения, его реализация не обходится без возникновения ряда

проблем, большинство из которых непосредственно касается главных распорядителей средств федерального бюджета.

Первая проблема состоит в том, что данный Закон регулирует указанные отношения, практически, без учета сложившихся наименований участников бюджетного процесса в части исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Так, например, при определении органов, обладающих полномочиями государственных (муниципальных) заказчиков используются понятия **«органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами государственной власти или органами местного самоуправления на размещение заказов получатели бюджетных средств»**.

В то время как необходимо было вместо органов власти использовать понятие **«главные распорядители (распорядители) средств соответствующих бюджетов бюджетной системы»**.

В результате получилось, что **Закон не наделил полномочиями государственного заказчика главных распорядителей средств федерального бюджета, не являющихся органами государственной власти Российской Федерации (такие, РАН и иные академии, Большой театр и т.п.)**.

То есть Закон неправомерно исключил этих главных распорядителей средств федерального бюджета из своей сферы действия, несмотря на то, что они используют бюджетные средства для оплаты поставок товаров, выполненных для них работ, оказанных им услуг.

В настоящее время предпринимаются меры по исправлению такого положения путем закрепления соответствующих норм и положений в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Отдельным вопросом является предусмотренная этим Федеральным законом возможность передачи органами государственной власти или органами

местного самоуправления **полномочий государственного (муниципального) заказчика получателем бюджетных средств.** К сожалению, в Законе не определен механизм передачи таких полномочий. Полагаю, что подобная недоработка Закона приведет (и уже приводит) к разного рода коллизиям при его правоприменении.

Из поступающих с мест обращений выясняется, что работы по должному уполномочиванию получателей средств федерального бюджета фактически не проведена.

В этих условиях **одни** получатели средств федерального бюджета **заключают государственные контракты, не имея на это полномочий,** и тем самым создают основания для признания судом этих контрактов недействительными, со всеми вытекающими из этого негативными последствиями для федерального бюджета, **другие же** получатели занимают выжидательную позицию, в лучшем случае шлют в разные инстанции обращения с целью получения каких-то разъяснений.

При этом, как первые, так и вторые **ставят под угрозу исполнение расходов федерального бюджета, предусмотренных в 2006 году на размещение и исполнение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг.**

В этих условиях, по мнению Федерального казначейства, важной задачей главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета является срочное решение вопросов передачи полномочий государственного заказчика подведомственным получателям средств федерального бюджета.

При решении вопросов передачи полномочий государственного заказчика необходимо исходить из того факта, что **рассматриваемый Закон предоставил главному распорядителю средств федерального бюджета широкие полномочия по формированию закупочной политики возглавляемого им ведомства.**

Он может централизовать в своих руках процесс размещения всех заказов, как для своего ведомства, так и для всех подведомственных ему

получателей бюджетных средств. Это будет одна крайность. Он может наоборот, децентрализовать этот процесс путем передачи всех полномочий государственного заказчика подведомственным получателям бюджетных средств. И это будет другая крайность.

Нормальной политикой будет вероятно что-то среднее между этими крайностями. При этом необходимо учитывать, **что передача полномочий государственного заказчика подведомственным получателям бюджетных средств не освобождает главного распорядителя и распорядителя средств федерального бюджета от ответственности за выполнение** этими получателями всех требований рассматриваемого Закона.

Другой очень важной особенностью Закона является установление им права государственного заказчика на самостоятельное принятие решения о **форме торгов.**

Ранее (до 1 января 2006 года) официальные разъяснения законодательства о закупках для государственных нужд мог давать Минэкономики России. В связи с этим в сомнительных случаях заказчик имел право обратиться в Минэкономики России за разъяснениями и получить официальное одобрение своего решения.

Теперь с вступлением в силу Закона государственному заказчику, практически, не к кому обращаться за официальным разъяснением положений Закона, поскольку федеральный орган исполнительной власти, **имеющий право разъяснения положений Закона до настоящего времени не определен.**

В принципе, он может обратиться за разъяснениями в Федеральную антимонопольную службу, но ответственность за правильный выбор **формы торгов** согласно Закону в любом случае останется за государственным заказчиком.

Понятно, что в таких условиях для **единообразного правоприменения Закона при выборе формы торгов государственным заказчиком необходимо предоставить соответствующие методические руководства.**

К сожалению, до настоящего времени **такие методические руководства отсутствуют**. Так что необходимо полагаться только на собственное знание всех положений и требований Закона.

Что касается полномочий Федерального казначейства, то необходимо отметить, что к ним относится лишь санкционирование оплаты денежных обязательств, возникших вследствие **выполнения условий**, заключенного договора (контракта).

В связи с многочисленными поступающими запросами по вопросу полномочий Федерального казначейства по проведению предварительного контроля за соблюдением федеральными учреждениями правил размещения заказов для государственных нужд, Федеральным казначейством были подготовлены и направлены разъяснения по этому вопросу письмом от 6 февраля 2006 года № 42-7.1-15/5.1-50, в котором обращалось внимание на тот факт, что **ни бюджетным законодательством Российской Федерации, ни самим Федеральным законом № 94-ФЗ** на органы Федерального казначейства **не возлагаются полномочия по осуществлению контроля за соблюдением законодательства в области размещения заказа от имени Российской Федерации**.

Уважаемая Татьяна Алексеевна, возможно, эти практические вопросы сегодняшней жизни ГРБС и не являются предметом семинара, но без понимания текущих проблем, без учета ошибок, трудно идти дальше. А вопросы **закупок для государственных нужд** действительно являются **важнейшим звеном управления государственными финансами**.

В завершении, уважаемые коллеги, я бы хотела еще раз обратить внимание главных распорядителей бюджетных средств и, особенно, руководителей, на то, что в конечном счете важнейшие и сложнейшие реформы в общественном секторе реализуются кропотливым трудом сотрудников

бухгалтерских и финансовых служб Ваших ведомств, без **их** упорства все слова о реформах, превратились бы в пустой звук.

Поэтому дорожите и цените ваших специалистов, будьте щедрыми в моральном и материальном поощрении их труда. Делайте все возможное для создания для них нормальных рабочих мест, обеспечивайте техникой и программными средствами. Все эти вложения окупятся многократно.

Спасибо.