Гусев Сергей Иванович. Развитие федерального казначейства в системе управления государственными финансами : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 Иркутск, 2005 359 с. РГБ ОД, 71:05-8/413

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ И ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА 14

1.1. Экономическая сущность бюджета и его роль как основного финансового плана государства 14

1.2. Объективные предпосылки реформирования системы государственных финансов 30

1.3. Роль федерального казначейства в системе бюджетно-правовых отношений РФ 50

ГЛАВА 2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА В РФ И ЗА РУБЕЖОМ 68

2.1. Приоритет казначейской системы исполнения бюджетов перед традиционной банковской 68

2.2. Основные закономерности эволюции казначейской системы исполнения бюджетов в РФ 87

2.3. Характеристика моделей организации казначейств в зарубежных странах 109

ГЛАВА 3. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ 130

3.1. Отношения собственности в бюджетном процессе и межбюджетных отношениях 130

3.2. Структура собственности в бюджетной системе 157

3.3. Казначейство как субъект управления бюджетной собственностью 175

ГЛАВА 4. ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО КАК ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫЙ ОРГАН ИСПОЛНЕНИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РФ 189

4.1. Стратегический и тактический аспекты развития казначейской системы РФ 189

4.2. Функции казначейства по управлению бюджетом 211

4.3. Объективные предпосылки исполнения региональных и

местных бюджетов органами федерального казначейства 230

4.4. Банковские и кредитные инструменты

функционирования казначейства 244

4.5. Регламентация функций федерального казначейства по

управлению финансовыми потоками 266

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 288

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 295

ПРИЛОЖЕНИЯ 332

**Введение к работе**

**Актуальность проблемы.**Успешное развитие экономики любого государства во многом зависит от достоверности и оперативности получения информации о состоянии государственных финансовых и материальных ресурсов, а также возможности эффективного управления ими.

Система государственных финансов - это единый комплекс структурных и функциональных органов обеспечения их финансовых операций, посредством которых они осуществляют аккумуляцию денежных средств и производят расходы. Данная сфера является одной из ключевых в финансовой системе страны, что и предопределяет необходимость выработки мер по повышению результативности ее использования.

Поэтому в системе управления государственными финансовыми ресурсами любой страны очень важная роль отводится организационной структуре, обеспечивающей реализацию на практике той или иной модели бюджетного регулирования. В круг ее основных задач входят, прежде всего, планирование и прогнозирование бюджетного процесса, формирование рациональной структуры межбюджетных отношений, осуществление операций с бюджетными средствами, контроль за их целевым расходованием, финансирование социальных программ, консолидация и учет всех видов государственных финансов и др. В качестве такой организационной структуры за рубежом традиционно выступает институт казначейства, который за многолетний период своего развития превратился в действенный инструмент проведения государственной финансовой политики в бюджетной сфере.

В Российской Федерации органы федерального казначейства были образованы сравнительно недавно, двенадцать лет назад. Однако их развитие шло достаточно высокими темпами; именно казначейские

технологии позволили отладить стадии бюджетного процесса, обеспечить целевой характер использования бюджетных средств. Вместе с тем в настоящее время в РФ еще не созданы организационно-экономические условия для повышения эффективности использования казначейской системы исполнения бюджетов.

Это обусловлено тем, что полномочия органов казначейства, установленные в период их образования, практически не видоизменились в связи с новыми задачами и условиями социально-экономического развития общества. Как показывает практика, правовое и нормативное регулирование организации и функционирования органов казначейства отстает от тех темпов, которыми развивается эта структура. Проблемы дальнейшего развития казначейства в части организационных и методологических вопросов могут быть решены только на основе внесения соответствующих изменений в законодательство и Бюджетный кодекс.

Органам казначейства предстоит реализовать важные направления в проведении государственной бюджетной реформы. В стратегии будущей финансовой системы страны казначейству должна быть отведена приоритетная роль. По нашему мнению, на казначейство необходимо возложить более широкий диапазон обязанностей в сфере управления государственными финансами, т.к. в настоящее время его органы участвуют лишь опосредованно в управлении национальным бюджетным потенциалом, не выполняют в полной мере назначение "централизованной бюджетной бухгалтерии" и только находятся на пути превращения в эффективный механизм реализации государственной финансовой политики. Поэтому казначейство должно стать важнейшим элементом интегрированной системы управления государственными финансами, существенно расширив свои функции.

**Целью диссертационного исследования**является разработка концепции управления государственными финансами на основе

регламентации бюджетной собственности органами федерального казначейства.

Для достижения поставленной цели в работе были поставлены и решены следующие **задачи:**

обосновать приоритет казначейской системы исполнения бюджетов перед традиционной банковской;

раскрыть теоретическое содержание отношений собственности в бюджетном процессе и межбюджетных отношениях;

разработать методологические основы регламентации казначейством бюджетной собственности;

- исследовать роль федерального казначейства в системе управления  
государственными финансовыми ресурсами в РФ и за рубежом;

определить объективные предпосылки и важнейшие направления реформирования системы государственных финансов в РФ;

обосновать функциональную направленность развития института федерального казначейства в результате осуществления финансовой реформы в бюджетной сфере.

**Предметом диссертационного исследования**выступает система федерального казначейства.

**Объектом исследования**является государственная финансовая система и бюджетная собственность Российской Федерации.

В основе исследования лежит теория и практика проводимой в России в период 1991-2005 г.г. реформы государственных финансов и формирования федерального казначейства РФ.

**Теоретической и методологической основой исследования**являются положения теории государственных финансов и управления собственностью в системе макроэкономического регулирования, Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы, законодательные и нормативные акты Российской Федерации по вопросам финансовой

политики, выводы научных исследований отечественных и зарубежных экономистов по проблемам, относящимся к теме диссертации.

Тема диссертационного исследования соответствует ч. 1 "Финансы", раздел 2 п.п. 2.6 "Казначейство и казначейская система исполнения бюджетов" Паспорта специальностей ВАК (экономические науки).

В основу исследования положен диалектический метод, предопределяющий изучение объективных экономических законов, закономерностей, явлений и процессов в их постоянном развитии и взаимосвязи. В диссертации нашли отражение принципы системного подхода, экономического и статистического анализа (группировок, сравнения, обобщения, формализации, оптимизации, моделирования), экономико-математические **методы исследования.**

В качестве **информационной базы**исследования использованы законы Российской Федерации; указы Президента РФ; постановления Правительства Российской Федерации; статистические и аналитические материалы Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ; нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетный процесс и межбюджетные отношения в РФ, субъектах РФ и муниципальных образованиях.

**Степень разработанности проблемы.**Сложность и многоплановость проблемы придания казначейской системе статуса ведущего института управления государственными финансами обусловлена широким спектром вопросов, связанных с формированием адекватного современным требованиям бюджетного законодательства, с необходимостью совершенствования бюджетной системы, бюджетного процесса и межбюджетных отношений, кризисным состоянием государственной финансовой системы, недостаточной теоретической проработанностью казначейских технологий, почти полным отсутствием научных исследований в области формирования бюджетной собственности.

Имеющиеся в научной литературе публикации в исследуемой области по тематической направленности можно условно сгруппировать следующим образом.

Вопросы управления государственными финансами, проблемы его совершенствования на федеральном уровне исследуются в работах

A. Александрова, Д. Аллахвердяна, А. Бабич, Н. Белотеловой, С.Дж.  
Брауна, Ю. Бригхена, Е. Бушмина, Э. Вознесенского, О. Врублевской, А.  
Година, А. Дадашева, Р. Дорнбуша, Л. Дробозиной, А. Илларионова, В.  
Князева, А. Лаврова, Т. Лапушинской, С. Лушина, Л. Павловой, И.  
Подпориной, Г. Поляка, В. Родионовой, М. Романовского, С. Фишера,

B. Христенко, Д. Черника, Р. Шмалензи и др.

Теоретические аспекты бюджетного федерализма и проблемы его совершенствования рассматриваются в работах Л. Абалкина, И. Абросимовой, А. Игудина, П. Киркова, В. Кокова, А. Лаврова, В. Лексина, Ю. Любимцева, С. Сибирякова, В. Христенко, С. Хурсевича,

A. Швецова, А. Шишкина и др.

Вопросы регулирования межбюджетных отношений, их совершенствования и состояния в зарубежных странах освещены в работах Д. Бутакова, В. Варламова, Н. Гудыма, М. Захарова, А. Игудина, Г. Крылова, Ф. Ле Ру, А. Ляско, Н. Максимовой, М. Минченко,

B. Петрова, В. Птицына, О. Пчелинцева, Ю. Швецова, А. Улюкаева и др.

Проблемы формирования доходной и расходной частей бюджетов федерального и территриального уровня в российской экономике изложены в работах С. Колчина, Н. Львова, Л. Павловой, В. Панскова, В. Садыгова, А. Семенова, С. Трунова, В. Штундюка, М. Яндиева и др.

Законодательные основы финансового регулирования в бюджетной сфере представлены в работах Е. Беловой, Ю. Вавилова, Д. Комягина, Г. Крылова, Э. Кушнера, В. Пешехонова, В. Родионовой и др.

Проблемам развития казначейской формы исполнения бюджетов посвящены работы Л. Бережной, В. Горина. Н. Лазаревой, Т. Маковника,

В. Матвеенко, В. Мильчякова, Т. Нестеренко, В. Нестерова, С. Прокофьева, А. Романенкова и др.

В последние годы опубликовано немало научных работ о казначейской системе, посвященных, по большей части, путям совершенствования бюджетного процесса органами федерального казначейства. При этом большинство ученых придерживаются традиционных, устаревших к настоящему времени воззрений по поводу их роли в управлении государственными финансами. Но современные наука и зарубежная практика расширяют представление о сущности казначейской системы исполнения бюджетов и наделяют ее более разноплановыми функциями, определяющими социально-экономическую сущность государственного регулирования бюджета.

В рамках диссертационного исследования именно вышеназванная

тенденция получила развитие применительно к формированию и

реализации бюджетной политики на новом этапе развития финансовой

системы РФ.

**Наиболее существенные результаты диссертационного исследования**

Автором обоснованы теоретические и методологические подходы к управлению государственными финансовыми ресурсами в условиях проведения бюджетной реформы. Разработаны теоретические основы содержания категории бюджетной собственности, ее структуры, формы практической реализации и методы регламентации.

Предложена функциональная модель федерального казначейства как ведущего финансового института по управлению бюджетной собственностью и консолидации государственных финансовых ресурсов. Обоснована методика формирования межбюджетных отношений через механизм регулирующих налогов, обеспечивающая сбалансированность бюджетной системы РФ.

**Научная новизна**

Научная новизна диссертационного исследования заключается в решении крупной научной проблемы централизованного управления государственными финансовыми ресурсами органами федерального казначейства как субъекта владения, пользования и распоряжения бюджетной собственностью. В отличие от имеющихся разработок автором проведено комплексное исследование института казначейства как звена национальной финансовой системы. К числу элементов научной новизны относятся следующие.

1. Раскрыто теоретическое содержание категории собственности в  
бюджетном регулировании. Доказано, что проблема оптимизации системы  
бюджетного регулирования решается не только с позиции достижения  
таких общепризнанных целей, как экономическая эффективность,  
социальная справедливость, политическая стабильность, но и на основе  
наиболее точного учета фактора собственности в бюджетном процессе, а  
также разработки механизма ее воздействия на межбюджетные  
отношения.

1. Разработаны методологические основы регламентации бюджетной собственности органами федерального казначейства. Доказано, что гарантией эффективного и целенаправленного управления бюджетной собственностью станет регламентация бюджетных потоков казначейской структурой.
2. Аргументированы преимущества казначейской системы исполнения бюджетов перед традиционной банковской. Концентрированное выражение этих преимуществ заключается в повышении эффективности использования бюджетных средств путем обеспечения целевой направленности, своевременности и рациональности их расходования; снижении стоимости обслуживания внутреннего долга в результате увеличения точности прогнозирования доходов и расходов на базе оперативного учета и контроля; ускорении оборачиваемости

бюджетных средств за счет сокращения их пробега от распорядителя до конечных получателей.

4. Обоснована приоритетная роль федерального казначейства в  
консолидации финансовых ресурсов как субъекта управления бюджетной  
собственностью. Она обусловливается (на основе положений Бюджетного  
кодекса) главенствующей ролью казначейства среди других бюджетных  
учреждений в осуществлении полномочий по владению, пользованию и  
распоряжению бюджетной собственностью. Это позволяет обеспечить  
полную прозрачность бюджетной системы, исключить нецелевое  
использование бюджетных средств и повысить эффективность  
межбюджетных отношений.

1. Определены стратегические и тактические направления развития казначейской системы, связанные с выполнением обязанностей управляющего государственными финансами. Их практическая реализация позволит превратить казначейства в финансовые органы, наделенные универсальными полномочиями в сфере экономики и государственных финансов, что обеспечит полноценное действенное управление национальными бюджетными ресурсами. Одним из ключевых условий аккумуляции бюджетных средств является создание казначейского банка.
2. Предложена методика распределения доходов между уровнями бюджетной системы через распределение налогов на основе отношений собственности. Доказано, что кроме собственности нет никаких других реальных экономических оснований таким принципам межбюджетных отношений, как равенство и самостоятельность бюджетов различных уровней.

**Практическая значимость**проведенного исследования ^состоит в разработке научно обоснованного концептуального подхода по управлению государственными финансами, являющегося основой для разработки Программы развития органов федерального казначейства

Российской Федерации на период 2005 - 2010 г.г. (срок действия предыдущей программы закончился в 2004 г.).

Внедрение предложенной концепции позволит реализовать на практике важнейшую, цель бюджетной реформы - бюджетирование, ориентированное на результат, а также получить финансовый эффект от устранения дублирования функций по управлению финансовыми ресурсами различными бюджетными учреждениями.

Методические разработки и рекомендации автора по распределению доходов между бюджетами разных уровней через регулирующие налоги на основе отношений собственности носят прикладной характер и ориентированы на повышение эффективности бюджетного регулирования

в РФ.

**Теоретическая значимость**исследования заключается в разработке теоретических положений об отношениях собственности в бюджетном процессе и межбюджетных отношениях, о сущности и функциях казначейской системы, принципах ее функционирования как субъекта бюджетной собственности, приоритетной роли федерального казначейства в консолидации государственных финансовых ресурсов и управлении ими.

**Внедрение результатов**

Результаты, полученные в ходе исследования, нашли отражение в практической деятельности Федерального казначейства (Казначейства России), а также управлений и отделений федерального казначейства по Республике Алтай, Республике Карелия, Республике Тыва, Алтайскому краю, Красноярскому краю, Московской области, Новосибирской области, Кемеровской области, Томской области.

**Апробация работы**

Основные положения диссертации доложены на расширенной коллегии Федерального казначейства (Казначейства России) в виде доклада, содержащего предложения по повышению эффективности функционирования казначейской системы исполнения бюджетов, а также

в служебной записке, направленной в Департамент межбюджетных отношений Министерства финансов РФ, где отражены рекомендации автора по совершенствованию системы бюджетного регулирования в России. Их научная и практическая значимость подтверждена соответствующими справками.

Отдельные положения диссертации докладывались на международных и межрегиональных научно-практических конференциях, заседаниях научно-методологического совета Федерального казначейства (Казначейства России) по проблемам развития казначейской системы исполнения бюджетов.

Теоретические положения работы используются в учебном процессе на кафедре "Финансы" Академии бюджета и казначейства МФ РФ, Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, Алтайского государственного университета, Алтайской академии экономики и права, Байкальского государственного университета экономики и права, кафедре "Государственное регулирование экономики" Алтайского государственного технического университета.

**Публикации**

Автором опубликовано 33 научных работы (13 - в соавторстве) общим объемом 58,6 п.л., в том числе 4 монографии по теме диссертации (в соавторстве), приведенные в списке трудов соискателя.

**Структура диссертации**

Структура работы определяется принятой логикой проведенного исследования и отражена в содержании диссертации, состоящей из введения, четырех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Работа содержит 360 страниц текста, в том числе 13 рисунков, 18 таблиц, а также 10 приложений. В списке использованной литературы 407 наименований.

## Экономическая сущность бюджета и его роль как основного финансового плана государства

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, бюджет - это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства. Централизация средств имеет важное экономическое и политическое значение, поскольку это дает возможность маневрировать ресурсами, сосредоточивать их на решающих участках экономического и социального развития, осуществлять единую экономическую и финансовую политику на территории страны.

Формирование и использование бюджетного фонда страны обусловлено наличием специфической сферы экономических отношений -бюджетных. Особенность этих отношений заключается в том, что это -денежные отношения; возникают они в распределительной сфере; непременным участником их являются органы государственной власти. Бюджетные отношения, участниками которых выступают государство, с одной стороны, и субъекты общественного воспроизводственного процесса - с другой, образуют экономическое содержание особой финансовой категории, носящей название «бюджет».

В свою очередь, бюджет объединяет другие экономические категории (налоги, государственные расходы, государственный кредит, займы и т.д.), так как через бюджет осуществляется постоянная мобилизация ресурсов и их расходование. Таким образом, экономическая сущность понятия "бюджет" раскрывается через совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны. Так, профессор Л.А. Дробозина определяет бюджет следующим образом: «государственный бюджет представляет собой основной финансовый план государства на текущий год, имеющий силу закона. По материальному содержанию бюджет - централизованный фонд денежных средств государства» (115, с. 18).

Аналогичное толкование приводит А.Г. Игудин: - «бюджет - это план - прогноз, составляемый в форме баланса доходов и расходов исполнительными и утверждаемый законодательными (представительными) органами власти разных уровней для обеспечения возлагаемых на них задач и функций». Он также отмечает, что «материальной основой его является фонд денежных средств» (144, с. 36). В учебнике, изданном под редакцией М.В. Романовского и О.В. Врублевской, дается следующее определение: - «Бюджет - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд.» (318, с. 44).

Схожую трактовку бюджета дает профессор Б.М. Сабанти: «бюджет представляет систему денежных отношений, имеющих императивную форму, выражающих движение главным образом чистого дохода общества, в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций» (324, с. 33).

В научной литературе за рубежом традиционно сложился юридический подход к определению бюджета, в соответствии с которым бюджет - это закон, разрешающий правительству сбор доходов и их расходование или план ведения государственного хозяйства, рассчитанный на определённый период.

Приведем еще ряд определений, взятых из литературных источников: бюджет - это «...система экономических отношений, на основе которых осуществляется планирование доходов и расходов государства ...» (80, с. 41); «... роспись государственных доходов и расходов за определённый период (финансовый год), утвержденная в законодательном порядке ...» (125, с. 16).

На наш взгляд, при определении понятия «бюджет», следует различать такие дефиниции, как: «бюджетный план», «бюджетный фонд» и «бюджетные отношения». Как специфическая сфера экономических отношений, бюджет характеризуется следующими отличительными чертами:

- являясь особой областью стоимостного распределения, бюджет связан с обособлением части стоимости общественного продукта в ведении государства и ее использованием на удовлетворение общегосударственных потребностей;

- с помощью бюджета происходит перераспределение части созданной в обществе стоимости между отраслями народного хозяйства, территориями страны, секторами экономики, сферами общественной деятельности; пропорции бюджетного перераспределения стоимости общественного продукта определяются потребностями расширенного воспроизводства в целом и задачами, стоящими перед обществом на каждом историческом этапе его развития;

- область бюджетного перераспределения занимает центральное место в составе государственных финансов.

## Приоритет казначейской системы исполнения бюджетов перед традиционной банковской

Для того, чтобы оценить преимущества казначейской системы исполнения бюджета перед банковской, следует более детально рассмотреть обе модели (табл. 5).

При банковской системе исполнения федерального бюджета по доходам основными участниками этого процесса были налогоплательщики, банки, налоговые органы, ЦБ РФ и Минфин РФ. Средства налогоплательщиков поступали на счета налоговых инспекций, открытые в РКЦ ЦБ или коммерческих банках. Один раз в пять дней все банки отчитывались перед ЦБ о суммах поступивших доходов федерального бюджета, обобщенная информация в эти же сроки поступала в МФ РФ. В отчетности Центробанка РФ не была предусмотрена детализация доходов в соответствии с бюджетной классификацией, в ней выделялись лишь основные доходные источники.

Функции налоговых органов в исполнении бюджета по доходам состояли в распределении регулирующих налогов, возврате излишне уплаченных сумм и учете поступлений доходов в бюджет. Госналогслужба РФ два раза в месяц осуществляла сбор информации о поступивших налогах и иных сборах на территории РФ, обобщала и представляла ее в МФ РФ. Действовавшая система учёта не позволяла своевременно получать информацию об объёмах поступающих доходов, что отрицательно сказывалось на точности краткосрочных прогнозов о налогах и платежах, установлении реальных лимитов по расходам, предусмотренных в бюджете, а, следовательно, и на своевременности финансирования.

## Отношения собственности в бюджетном процессе и межбюджетных отношениях

В исследовании проблем собственности в бюджетном процессе необходимо прежде всего указать на исходные теоретические предпосылки концепции собственности. К ним, прежде всего относятся концепции субъектно - объектных ее отношений, теории отношений и форм собственности, экономической теории прав собственности.

Рассмотрим классификацию отношений собственности. Следует выделить наличие двух их видов. Структура этих отношений в законодательстве РФ представлена следующим образом: владение, распоряжение, пользование. В экономической литературе разработана более широкая структура отношений собственности. В этой структуре определена пара базовых отношений - присвоения и отчуждения, которые взаимосвязаны с отношениями владения, распоряжения и пользования. Как законодательная, так и аналитическая структуры отношений собственности не являются противоположными друг другу. Они реализуются в более детальной структуре отношений собственности, определяемой нами как экономические права собственности.

Отношения собственности пронизывают структуру бюджетного процесса по ряду направлений. Во-первых, по вертикали бюджетной системы можно выделить бюджетный процесс в муниципальном образовании (муниципальный бюджетный процесс), бюджетный процесс в субъекте Федерации (региональный бюджетный процесс), бюджетный процесс в РФ (федеральный бюджетный процесс). Во-вторых, по горизонтали бюджетного процесса на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В-третьих, в межбюджетных отношениях, связывающих федеральный бюджет, бюджет субъекта Федерации и местные бюджеты. Отношения собственности, на наш взгляд, являются наиболее глубоким фактором формирования экономического содержания межбюджетных отношений.

Согласно Гражданскому кодексу РФ, средства бюджета Федерации (ее субъекта) можно отнести к государственной собственности Федерации (179, с. 424-425). При этом субъектом права этой собственности выступает сама Федерация (ее субъект). Средства местного бюджета входят в состав муниципальной собственности и являются ее объектом. Субъектом права муниципальной собственности является муниципальное образование, от имени которого эти права осуществляют органы местного самоуправления и лица, определенные гражданским законодательством (179, с. 429-430).

Другими словами, в исходной позиции субъектно-объектные отношения собственности относительно бюджета Федерации (ее субъекта) и бюджетов муниципальных образований определены достаточно четко.

Анализ объектов собственности начинается с того, что это специфический вид имущества. При этом средства бюджета Федерации, субъекта Федерации и муниципального образования обладают первой особенностью как объекты собственности - они не могут быть закреплены за государственными предприятиями и учреждениями, за муниципальными предприятиями и учреждениями. Все государственное и муниципальное имущество независимо от того, кому оно принадлежит (Российской Федерации в целом, субъекту РФ, муниципальному образованию) разделяется на две основные группы: имущество, закрепленное за государственными или муниципальными предприятиями и учреждениями;

- средства бюджетов соответствующего уровня, а также иное государственное или муниципальное имущество, незакрепленное за предприятиями и учреждениями.

Объекты собственности второй группы составляют казну Федерации, субъекта Федерации и муниципальную казну. Другой важной особенностью средств бюджетов как объектов собственности является их исключительный характер. Данная особенность заключается в следующем:

- не допускается частный либо коллективный способы использования бюджетных средств; средства бюджета как объекта государственной или муниципальной формы собственности не могут быть приватизированы, другими словами их закрепление за субъектами собственности и в границах государственной и муниципальной форм собственности неизменно;

использование бюджетных средств регламентировано федеральными законами, законами субъекта Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления;

- экономическая процедура формирования бюджетных средств, как объекта собственности, в корне отличается от процедуры образования всех других объектов собственности;

- средства бюджетов, как объектов собственности, имеют публичный характер, т.е. призваны обеспечивать удовлетворение потребностей большинства людей, живущих на территории субъекта Федерации и муниципальных образований; средства бюджета определяют специфические условия возникновения отношений собственности и их прекращения;

- средства бюджета выступают как первоначальные объекты взыскания по долгам и только при отсутствии денежных средств, объектом взыскания становится остальное имущество, составляющее казну Федерации, субъектов Федерации и муниципальную казну;

- средства бюджетов, как объектов собственности, характерны исключительной принадлежностью государственной или муниципальной формам собственности.

Особенности бюджетных средств, как специфических объектов государственной и муниципальной форм собственности, позволяют нам сделать вывод об их особом положении среди других объектов собственности в границах определенной формы. Средства бюджетов занимают главенствующее место среди других объектов собственности и представляют, по нашему мнению, исключительные объекты государственной и муниципальной собственности.