Морозов Владимир Анатольевич. Казначейское исполнение бюджетов муниципальных образований : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Волгоград, 2004 189 с. РГБ ОД, 61:04-8/4960

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Казначейская система исполнения бюджета как необходимая составляющая бюджетного процесса 12

1.1. История формирования и развития казначейской системы в дореволюционной России и переход на советскую банковскую схему исполнения бюджета 12

1.2. Организации казначейств в зарубежных странах 19

1.3. Место казначейской системы исполнения бюджета в бюджетном устройстве РФ 30

1.4. Местное самоуправление и казначейское исполнение бюджета муниципальных образований 53

Выводы 67

Глава 2. Методический инструментарий рационализации казначейского исполнения бюджетов муниципальных образований... 70

2.1. Признаки и виды муниципального казначейства, особенности перехода на казначейскую систему исполнения бюджета 70

2.2. Оценка эффективности различных схем казначейского исполнения бюджета муниципального образования 105

2.3. Инструменты повышения эффективности казначейского исполнения бюджета муниципальных образований 119

Выводы 147

Заключение 149

Библиографический список 151

Приложение 1 169

Приложение 2 171

Приложение 3 171

Приложение 4 180

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В современной России «признание» местного самоуправления как одной из основ конституционного строя совпало с общим государственным переустройством и переходом к рыночным отношениям. В ходе реформы финансовой системы, происходящей в данный период, в 1992 году создана единая структура федерального казначейства, которая в настоящее время считается полностью построенной. Казначейское исполнение бюджетов отдельных муниципальных образований страны началось с 1997 года, а с 2000 года оно стало обязательным согласно бюджетному законодательству. Относительная новизна тематики, отсутствие единых рекомендаций по переходу на казначейское исполнение муниципальных бюджетов, разработанных на федеральном уровне, говорит об актуальности темы работы.

В настоящее время казначейское исполнение бюджета реализовано в большинстве муниципалитетов. Однако активизация реформы местного самоуправления изменяет структуру муниципальных образований, имеющих собственный бюджет. Актуальность построения эффективной системы казначейского исполнения бюджета для таких муниципальных образований сохраняется.

Процесс построения казначейской системы на местном уровне имеет в каждом случае индивидуальный характер. Возникло множество разнообразных технологий исполнения муниципальных бюджетов. Различная эффективность схем исполнения бюджета, необходимость построения концепции единой системы управления муниципальными финансами, признающей особый статус местного самоуправления и отвечающей интересам федерального центра, требует разработки унифицированных решений, позволяющих значительно повысить качество исполнения консолидированного бюджета. Это означает, что научное

исследование проблематики казначейского исполнения бюджетов муниципальных образований востребовано практикой.

Степень разработанности проблемы. Основы теории муниципальных финансов заложил немецкий экономист Карл Бюхер. В своей монографии «Возникновение народного хозяйства» (1893 г.) он впервые рассмотрел городское хозяйство как отдельное независимое звено экономики государства. В дальнейшем в России и за рубежом изучением проблем формирования и развития финансовой системы государства, определением роли местных финансов в ней занимались Архипов А.И., Игонина Л.Л., Луначарский А.В., Пажитнов П.А., Поляк Г.Б. , Премчанд А., Сенчагов В.К., Стрик Дж., и др.

Процесс трансформации бюджетных отношений в новых экономических условиях потребовал дальнейших исследований бюджетного процесса, организации межбюджетных отношений, условий формирования финансовых ресурсов местного самоуправления. Изучению этих вопросов посвящены труды таких ученых, как Бабича A.M., Барановой К.К., Беляева Ю.А., Горегляда В.П., Павловой Л.Н., Панскова В.Г., Пантелеева А.Ю., Романовского М.В., Федоткина В.Н. и др.

Вопросы формирования казначейской системы исполнения бюджетов и совершенствования систем управления бюджетными средствами нашли отражение в трудах Акперова И.Г., Головач СП., Ивановой Н.Г., Коноплева И.А., Маковник Т.Д., Максимова А.В., Мартинес-Мендес П., Нестеренко Т.Г., Паренте П. П., Прокофьева С.Е., Романенкова А.И., Сазонова СП., Тер-Минасян Т., Таксир К.И., Ярных СМ. и др.

Однако в современных условиях развития казначейской системы на всех уровнях бюджетной системы и актуальности задач реформирования и повышения эффективности деятельности местного самоуправления многие вопросы технологического и организационного характера, связанные с управлением финансовыми потоками муниципальных образований, оказались за рамками современных исследований.

Недостаточная степень разработки указанной проблемы, потребность в раскрытии закономерностей процесса перехода, упорядочении схем функционирования и механизмов совершенствования казначейского исполнения бюджета муниципальных образований, а также необходимость разработки научных рекомендаций по унификации казначейских технологий исполнения местных бюджетов в Российской Федерации определило автором выбор темы, постановку цели и задач исследования.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является теоретическое обоснование казначейского исполнения местных бюджетов как эффективной технологии и разработка методического инструментария ее унификации и рационализации в различных муниципальных образованиях.

Цель исследования потребовала решения следующих задач:

- определить концептуальные положения казначейского исполнения бюджетов муниципальных образований, проанализировать зарубежный и отечественный опыт создания казначейских систем;

- позиционировать казначейское исполнение бюджетов муниципальных образований в современном устройстве бюджетной системы Российской Федерации;

- исследовать варианты перехода на казначейское исполнение бюджета муниципальных образований и разработать наиболее рациональный алгоритм перехода;

- провести анализ существующих схем функционирования казначейского исполнения бюджета муниципальных образований с целью оценки их эффективности;

- выявить внутренние и внешние факторы, влияющие на эффективность казначейского исполнения бюджета, определить направления повышения его эффективности.

Объектом исследования определены казначейства муниципальных образований Российской Федерации как участники бюджетного процесса.

Предметом исследования стали механизмы организации, функционирования и совершенствования казначейской системы исполнения бюджетов муниципальных образований.

Методологическая и теоретическая база исследования. Методологическая основа проведенного научного исследования состоит в системном подходе к анализу функционирования нижнего звена бюджетной системы - бюджетов муниципальных образований.

В диссертации применены как общенаучные, так и специальные методы исследования: историко-логический, компаративного анализа, статистико-экономический и др.

Теоретической основой исследования стали труды отечественных и зарубежных экономистов по теории государственных и муниципальных финансов, организации бюджетного процесса, финансового контроля, казначейского исполнения бюджетов всех уровней.

Эмпирической базой исследования послужили законодательные и нормативные документы органов государственной и местного самоуправления. Также в работе использовались факты, опубликованные в экономической литературе, информация из специализированных и периодических изданий, справочников, статистических сборников, сайтов Internet, обобщение опыта практической работы автора в муниципальном казначействе Тракторозаводского района г. Волгограда.

Положения диссертации, выносимые на защиту.

1. В России формируется особая система - «пассивно-активного» казначейского исполнения бюджета. На федеральном уровне исполнение бюджета носит исключительно «пассивный» характер, местные казначейства в основном «активные». Это является преимуществом национальной казначейской системы. В случае обязательного перевода кассового исполнения местных бюджетов в систему федерального казначейства, за муниципалитетами необходимо оставить в полном объеме все права и возможности в области исполнения бюджетов. Юридическое закрепление

«пассивности» федеральной казначейской системы, ее невмешательства в процесс исполнения бюджетов муниципалитетами служит залогом создания эффективной общефедеральной информационной системы исполнения консолидированного бюджета.

2. Казначейское исполнение местного бюджета - особый вид кассового исполнения бюджета, при котором казначейство руководит обязательствами бюджетополучателей, берет на себя их исполнение и осуществляет по ним платежи от имени и по поручению бюджетополучателей, обеспечивая при этом целевое использование бюджетных средств. Признаки казначейского исполнения местного бюджета в России: единство кассы, прозрачность бюджета, лимит бюджетных обязательств, принятие обязательств.

3. В Российской Федерации сформировались четыре принципиально разных технологических типа исполнения местного бюджета: небанковский, смешанный, небанковская кредитная организация, федеральное казначейство. Все эти технологии выполняют главную задачу - исполняют местный бюджет, но имеют различную степень проявления экономических, управленческих, финансовых, информационных и организационных эффектов. С целью повышения эффективности технологии казначейского исполнения бюджета и формирования единого правового пространства необходимо создать единые методические рекомендации по технологии исполнения местного бюджета.

4. Для организации казначейского исполнения бюджета муниципальных образований предложен унифицированный алгоритм, состоящий из трех этапов. Первый этап - подготовительный. На втором этапе создается технологическая схема исполнения смешанного типа, состоящая из пяти фаз: доведение контрольных цифр лимитов бюджетных обязательств, принятие лимитов бюджетных обязательств в рамках сметы расходов, принятие обязательств местного бюджета, финансирование принятых обязательств, возможность изменения лимитов бюджетных обязательств для непредвиденных расходов. Третий этап предусматривает

выбор альтернативы: создание небанковской кредитной организации, либо небанковского типа казначейства.

5. На эффективность казначейского исполнения бюджетов муниципальных образований влияют объективные условия и субъективные факторы, формирующие «культуру бюджетного управления». Под «культурой бюджетного управления» понимается способность профессиональной и экономически обоснованной разработки и принятия бюджета, удовлетворяющего местные потребности, в соответствии с имеющимися ресурсами и ожидаемой помощью вышестоящих бюджетов на определенный период. При высоком уровне «культуры бюджетного управления» казначейское исполнение происходит при минимальном количестве (или даже при полном отсутствии) поправок первоначальной сметы расходов.

6. Эффективность казначейского исполнения местных бюджетов повышает дополнительный инструментарий, не относящийся к базовой технологической схеме. Единые методические рекомендации возможны для введения единого казначейского счета, лицевых счетов, регистрации и учета договоров, использования лимита бюджетных обязательств в качестве оперативного финансового плана, а также для контрольно-экономической и финансовой работы казначейства. Процесс автоматизации казначейского исполнения бюджета может иметь специфические черты, зависящие от выбора информационной системы, однако тоже может быть унифицирован.

7. При переходе в полном объеме на казначейскую технологию исполнения местного бюджета и ведении финансовыми органами различных уровней лицевых счетов бюджетных учреждений, расчетный счет финансового органа, открытый в банке, играет роль «корреспондентского счета». Для обеспечения единых правил работы с лицевыми счетами, исключения дублирования на разных уровнях бюджетов и рационализации автоматической обработки данных, необходимо ввести в существующую

форму платежного поручения новые информационные поля, содержащие данные о владельцах лицевых счетов.

Научная новизна диссертационного исследования:

- установлено, что в России формируется особая система «пассивно-активного» казначейского исполнения бюджета, при которой создается возможность создания эффективной общефедеральной контрольно-информационной системы исполнения консолидированного бюджета;

- уточнено определение казначейского исполнения бюджета применительно к исполнению бюджетов муниципальных образований, за счет критериев, позволяющих считать исполнение местного бюджета казначейским: единство кассы, прозрачность бюджета, лимит бюджетных обязательств, принятие обязательств;

- показана альтернативность схем казначейского исполнения местных бюджетов и их различная возможность создавать экономические, управленческие, финансовые, информационные и организационные эффекты;

- предложен алгоритм перехода на казначейское исполнение бюджета муниципального образования в три этапа: 1) подготовительный, 2) создание казначейства смешанного типа, 3) выбор альтернативы: небанковское казначейство или небанковская кредитная организация;

- предложен научный термин «культура бюджетного управления» и раскрыто его содержание как способности профессионально и экономически обоснованно разрабатывать и принимать бюджет, удовлетворяющий местные потребности в соответствии с имеющимися ресурсами и ожидаемой помощью из вышестоящих бюджетов;

- выявлен дополнительный внутренний инструментарий повышения эффективности казначейского исполнения бюджета, в том числе

автоматизация процесса казначейского исполнения бюджета муниципального образования, унификация методики введения единого казначейского счета, лицевых счетов, регистрации и учета договоров, использования лимита бюджетных обязательств в качестве оперативного финансового плана; - обоснована необходимость унификации работы казначейских органов с лицевыми счетами посредством введения измененной формы платежного поручения, содержащего поля с информацией о держателях лицевых счетов. Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретические выводы диссертации могут послужить для дальнейших разработок в области современного бюджетного устройства России и муниципальных финансов. Практические методики и рекомендации исследования могут быть востребованы руководителями и специалистами финансовых органов муниципальных образований для организации перехода на казначейскую систему исполнения местного бюджета и дальнейшего совершенствования уже функционирующей, при проведении унификации и автоматизации.

Теоретические положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе, в преподавании дисциплин «Финансы и кредит», «Государственные и муниципальные финансы».

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертации докладывались на научных семинарах кафедры экономики и управления Волгоградского государственного технического университета, на региональных и международных научно-практических конференциях в городах Волгограде и Сочи.

Результаты проведенного исследования апробированы в работе Тракторозаводского территориального управления департамента финансов администрации Волгограда.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 6 работ общим объемом 2,1 печатного листа.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка и приложений.

Во введении обосновывается актуальность темы, формулируются цель, задачи, объект, предмет и методы исследования, характеризуются теоретическая и практическая значимость исследования, эмпирическая и методологическая основы работы, представляются основные положения научной новизны.

В первой главе «Казначейская система исполнения бюджета как необходимая составляющая бюджетного процесса» раскрыта специфика казначейского исполнения бюджета муниципальных образований, как в историческом, так и в современном аспекте, проанализирована возможность применения иностранного опыта, определено место казначейской системы исполнения местных бюджетов в современной структуре бюджетных институтов РФ.

Во второй главе «Методический инструментарий рационализации казначейского исполнения бюджетов муниципальных образований» представлена проблематика построения эффективной системы казначейского исполнения местных бюджетов, определены механизмы повышения ее эффективности.

В заключении диссертационной работы содержатся теоретические и практические выводы, полученные в результате проведенного исследования.

## История формирования и развития казначейской системы в дореволюционной России и переход на советскую банковскую схему исполнения бюджета

Казначейские органы в финансовом управлении России всегда играли ведущую роль, поэтому представляет интерес обращение к истории российского казначейства, что позволяет отследить закономерности исторического развития казначейского исполнения местных бюджетов.

В период правления на Руси Ивана III (1462-1505 гг.) обозначился переход от удельного княжения, носившего частно-хозяйственный характер, к государственному управлению. Были созданы приказы, в том числе финансовые: Большого Двора, Большой Казны, Большого Прихода, Новая Четверть, Счетный. Приказы подчинялись царю и Боярской Думе, имея, в свою очередь, в подчинении местное управление. Вместе с тем, системной организации финансов местного самоуправления до Петра I не существовало [34].

В период царствования Петра I (1682-1725 гг.) старые приказы не вошли в противоречие с требованиями его реформ. Но к тому времени они обветшали, в их деятельности проявлялись бесконтрольность и произвол. Поэтому Петр I отдал предпочтение коллегиальному началу в управлении, которое он наблюдал в соседних европейских государствах. Он распустил Боярскую Думу и образовал 22 февраля 1711 г. первую коллегиальную организацию на Руси - Сенат, из 9 человек.

До 1722 г. Сенат в отсутствие Государя сам издавал законы: в области администрации он ведал и военное дело, и иностранную политику, и полицию безопасности и благосостояния. Наконец, одну из главнейших его забот составляли финансы, то есть государственные доходы и расходы, новые налоги, монетное дело, а также устройство всех видов торговли и промышленности [84]. Вместе с тем, необходимо отметить, что Сенат как высший орган финансового и бюджетного управления, располагал неудовлетворительными подчиненными органами. При Сенате состояли Расправная палата и счетная Ближняя канцелярия. Главная обязанность Сената была «денег возможно сбирать» и определять необходимые расходы. В то же время отчеты о сборах и расходах ему ниоткуда не присылались и он не мог составить ведомости в целом по государству о суммах прихода, расхода и остатках. Эта безотчетность в период войны и финансового кризиса сильнее всего убедила Петра І в необходимости полного переустройства центрального управления. Результатом явилось создание в 1717-1718 гг., вместо всей массы приказов, 12 коллегий для дел государственных и главной канцелярии, заменившей собой все придворные приказы. Обязанности каждой коллегии были точно определены. Три из двенадцати имели финансовый характер. Обязанности между ними распределились следующим образом:

-Камер-коллегия ведала окладными и неокладными денежными доходами, кроме подведомственных Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегиями; она занималась сбором прямых и косвенных налогов;

- Штатс-контора управляла расходами государства. Она выделяла ассигнования на различные нужды;

- Ревизион-контора осуществляла контрольные функции как за поступлением государственных доходов, так и за расходованием средств.

Создание финансовых коллегий явилось первым принципиальным признанием самостоятельности финансовой администрации.

Принципиальное разделение финансового управления на три группы -доходы, расходы и контроль - сохранилось на протяжении всей истории существования дореволюционной системы казначейств.

Обновление центральных привело к новому переустройству территориальных органов. Всю страну разделили на 11 губерний. Те, в свою очередь, делились на провинции, во главе которых стояли воеводы. Контроль за поступлением доходов на местах осуществляли воеводы, но непосредственный контроль возлагался на надзирателей сборов, или камериров, под начальством Камер-коллегии. Одновременно утверждается должность рентмейстера, или казначея, в ведении Штатс-конторы. Казначей принимал поступающие сборы, хранил их в особой земской казне и выдавал по ассигновкам. Казначейство, или «рентарея», состояло при губернской канцелярии, а в столице была учреждена для этих целей Казенная палата.

В период царствования Екатерины II (1762-1796 гг.) снижается значение Сената. В нем происходит разделение правительственных функций. Сенат состоит из 6 департаментов: 4 в Санкт-Петербурге и 2 в Москве. Вводится должность генерал-прокурора. С 1780 г. под его заведованием находились экспедиция о государственных доходах. Для заведования предлагалось учредить должность государственного казначея, но она была введена лишь впоследствии императором Павлом I. Однако с 1795 г. на местном уровне появилась должность уездного казначея. В его обязанности входил прием и хранение всех казенных доходов своего уезда.

Развитие экономики и государственного строительств подвели к необходимости создания таких органов, как Государственное казначейство и Министерство финансов. По восшествии на престол императора Павла I (1796-1801 гг.) учреждается должность государственного казначея и управление финансовой частью становится самостоятельным. Первым государственным казначеем был назначен А.И.Васильев. Под его руководством было проведено множество работ по упорядочению составления смет доходов и расходов, отчетов по казначейству.

При Александре I (1801-1825 гг.) с учреждением в 1802 г. министерств заведование делами государственного хозяйства было вверено государственному казначею и министрам финансов, коммерции и внутренних дел. Ведомство государственного казначея осталось нетронутым, функциональные обязанности главного казначея оставлены без изменения. Однако казенные палаты были отнесены к ведению Государственного казначейства лишь по части казенных сборов, установленных законами, доставления их в подлежащие места и хранения денежной казны. Это означало, что на местном уровне губернские и уездные казначеи, счетные экспедиции казенных палат, статные и остатные казначейства были ему подчинены.

Государственный казначей являлся исполнителем государственной росписи. Росписи доходов и расходов, а также отчеты об их исполнении считались на Руси тайною, не подлежащей обнародованию. Отчасти это объяснялось тем, что исполнение росписей в царствование Александра I совершенно не соответствовало сметным назначениям и давало ежегодные дефициты.

В 1821 г. учредили Департамент государственного казначейства, которому были подчинены все казначеи с их функциями. Вместе с тем требовалось привлечение дополнительных финансовых средств, понадобилась напряженная работа финансовых ведомств и отдельных лиц. Многое было сделано для разработки бюджетного хозяйства государства, и хотя эти усилия не сразу достигли своей цели, они, тем не менее, подготовили почву для полного государственного переустройства сметной и кассовой частей в начале 60-х гг. XIX столетия.

Коренных изменений в финансовом и бюджетном устройстве России в царствование императора Николая I (1825-1855 гг.) было немного. Шла постоянная и упорная работа по внутреннему упорядочению управления и улучшению его личного состава.

## Организации казначейств в зарубежных странах

Рассмотрим как организованы и распределяются функции казначейства на примере таких стран, как Австралия, Бразилия, Франция, Япония, Испания, Великобритания и Соединенные Штаты.

В Австралии существует Казначейский департамент, который имеет статус министерства и подчиняется правительству [20]. Основная его функция - макроэкономическая политика и сбор поступлений. В составе Казначейского департамента находится Налоговое управление, через которое Казначейство контактирует с налогоплательщиками и получает все налоговые платежи, кроме внешних поступлений. Их сбором занимается Таможенная служба. Исполнение бюджета по расходам осуществляется в соответствии с запросами бюджетополучателей. В стране установлены конкретные юридические нормы по принятию бюджетных обязательств бюджетополучателя и способы проверки целевого и рационального использования бюджетных средств, которые реализуются отраслевыми министерствами. Казначейский департамент при этом играет пассивную роль.

Управление государственным долгом в Австралии поручено казначейству. Оно контролирует выпуск ценных бумаг, решает вопросы объема выпуска, сроков погашения, структуры и т.д.

Кроме Казначейского департамента, казначейские функции в Австралии выполняет Финансовый департамент. В его компетенцию входит контроль расходов, определение политики управления финансовыми активами, разработка бюджета, регулирование бухгалтерского учета и ведение центральной регистрационной системы. Государственные средства страны концентрируются на едином счете казначейства. Финансовый департамент устанавливает процедуры и условия действия механизма единого банковского счета.

В Австралии функционирует государственная финансовая информационная система. В ней осуществляется подготовка бюджета, его исполнение, регистрация и учет собранных поступлений. В диалоговом режиме и реальном масштабе времени осуществляется связь с отделами Финансового департамента. Кроме того, имеется связь с отраслевыми департаментами. Наличие интегрированной государственной финансовой системы позволяет оперативно получать сводную информацию по государственным ресурсам.

В Бразилии организация управления государственными финансами несколько отличается от австралийской [47]. Основные функции возложены на Казначейский Секретариат, подразделение второго уровня Министерств финансов. Кроме этого, в подчинении Министерства финансов находится Секретариат федеральных доходов и Секретариат федерального контроля, которые также выполняют некоторые казначейские функции.

Казначейский Секретариат контролирует все поступления и выплаты по единому счету и устанавливает наличные лимиты по типам расходов каждого распорядителя кредитов. Распорядители кредитов распределяют лимиты среди своих бюджетополучателей и выполняют через систему Казначейского Секретариата все административные действия по принятию обязательств, проверке и оплате при условии соблюдения бюджетных и финансовых лимитов. Хотя непосредственный контроль осуществляют бюджетополучатели, Казначейский секретариат через свою информационную систему жестко контролирует ситуацию и имеет широкие полномочия по введению наличных лимитов. Он также координирует и контролирует процесс выплат. С этой целью Казначейский Секретариат готовит скользящий финансовый план с разбивкой по месяцам и по текущему месяцу с разбивкой по дням. Казначейство участвует в обсуждении макроэкономических параметров, прогнозов поступлений и финансового долга на начальных этапах составления бюджета.

Казначейский Секретариат контролирует внешний и внутренний долг. Он определяет сроки, объемы и условия любого заимствования в тесной координации с Центральным банком, который выступает в качестве агента на аукционах и в обслуживании долга, контролирует ссуды, выдаваемые правительством, а также управляет финансовым участием государства в государственных предприятиях. Установление нормативов бухгалтерского учета также относится к функциям Казначейского Секретариата. Он определяет процессы учета, которым автоматически следует информационная система, заполняет неавтоматизированные учетные регистры и координирует подготовку правительственных годовых отчетов. Сбор налогов координируется Секретариатом федеральных доходов.

Заслуживает внимания действующая в Бразилии государственная информационная система. Она позволяет производить обработку всех государственных операций, будь то бюджетные или внебюджетные, во всех центральных органах государственного управления, включая судебные и законодательные органы, учреждения социального обеспечения, самостоятельные ведомства, фонды и некоторые государственные предприятия. Система автоматически составляет реестры и готовит полную финансовую и учетную информацию. Все этапы бюджетных операций регистрируются и автоматически контролируются системой, которая запрещает проводить любые операции, выходящие за рамки бюджетных и финансовых лимитов. Система работает в диалоговом режиме в реальном масштабе времени, детальная информация представляется оперативно.

## Признаки и виды муниципального казначейства, особенности перехода на казначейскую систему исполнения бюджета

В соответствии со статьей 215 бюджетного кодекса [23] в Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджета. Органы исполнительной власти муниципальных образований, так или иначе, сталкиваются с вопросами организации казначейского исполнения бюджета. Виды организации казначейского исполнения бюджета подробнее рассмотрим ниже, а пока остановимся на важном вопросе: что является казначейской системой исполнения бюджета муниципального образования и каковы ее признаки?

В законодательстве РФ в настоящее время отсутствуют методические рекомендации по технологии функционирования казначейского исполнения бюджета муниципального образования. Это говорит о том, что проблема определения признаков казначейского исполнения бюджета состоит в том, что в настоящее время юридически невозможно установить, что является казначейским исполнением, а что нет. Рассмотрим статью 215 бюджетного кодекса РФ [23]:

«Казначейское исполнение бюджетов. В Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений».

Данная статья применяется для бюджетов всех уровней, федерального, региональных и местных. Структурируем данное определение:

- в России исполнительная власть соответствующего уровня кассир своего бюджета; - исполнительная власть осуществляет все платежи, от имени своих подчиненных бюджетных учреждений;

- исполнительная власть обеспечивает целевое использование бюджетных средств.

Как видно из приведено структуры, данное определение характеризует полномочия исполнительной власти, но не дает однозначного ответа, что такое «казначейское исполнение бюджета».

Для уточнения того, что является казначейским исполнением бюджета муниципального образования, рассмотрим некоторые другие статьи бюджетного кодекса, так или иначе затрагивающие казначейское исполнение бюджета.

Согласно статье 111 бюджетного кодекса [23] имеются определенные ограничения при исполнении бюджетов муниципальных образований. В случае, если ситуация согласно данной статье признана неудовлетворительной, назначаются мероприятия, описанные в статье 112 [23]:

Согласно статье 142 пункт 2 [23] «Исполнение бюджета закрытого административно - территориального образования производится Федеральным казначейством Российской Федерации».

Согласно статье 154 бюджетные полномочия органов исполнительной власти:

Основным при казначейском исполнении бюджета, по статье 216 [23], является принцип единства кассы:

«Принцип единства кассы предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации исполняются на основе принципа единства кассы».

В статьях 217-242 бюджетного кодекса РФ [23] описаны другие основы исполнения бюджета. Следует отметить, что бюджетный кодекс действителен и в случае отсутствия казначейского исполнения бюджета, что наблюдается у некоторых муниципальных образований. Это означает, что нельзя однозначно ответить, что из данных статей присуще исключительно казначейскому исполнению бюджета. Для дальнейшего уточнения того, что является современным казначейским исполнением бюджета муниципального образования, проведем анализ литературных источников.

В «Современном экономическом словаре» Райзберга Б.А. и Лозовского Л.Ш. [151] термин «казначейское исполнение бюджета муниципальных образований» отсутствует. Данный источник является общим экономическим словарем и содержит более чем 10000 терминов. Приведем понятия «Казначейство», «Исполнение бюджета», «Муниципальные органы», наиболее близкие по смыслу к искомому термину.

«Казначейство» - специальный государственный финансовый орган, существующий обычно при министерстве финансов страны или в его составе. В функции казначейства входит составление проекта государственного бюджета и управление его исполнением, а также управление государственным долгом и эмиссия государственных ценных бумаг. В ходе исполнения государственного бюджета казначейство отслеживает сбор налогов, пошлин и других поступлений в бюджет, открывает бюджетные кредиты и предоставляет бюджетные средства в соответствии с утвержденными ассигнованиями.