Ермакова Татьяна Анатольевна. Казначейское исполнение региональных и местных бюджетов: направления развития : направления развития : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2005 166 с. РГБ ОД, 61:05-8/3448

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Экономические и правовые аспекты казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации

1.1 . Содержание казначейского исполнения бюджетов 11

1 .Законодательное регулирование казначейского

исполнения бюджетов в Российской Федерации 34

1.3 .Методические основы казначейского исполнения региональных и местных бюджетов 46

Глава 2. Анализ практики казначейского исполнения региональных и местных бюджетов

2.1. Полное обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами Федерального казначейства 57

2.2.Частичное обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской

Федерации и местных бюджетов органами федерального казначейства 76

2.3.Обслуживание исполнения региональных и местных бюджетов ,

собственными казначействами 91

Глава 3. Перспективы развития казначейской системы исполнения региональных бюджетов

3.1. Организационные модели обслуживания исполнения региональных и местных бюджетов 108

3.2.Основные проблемы казначейской системы исполнения бюджетов 117 '

3.3. Создание государственного казначейства как принципиальное решение

вопроса обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов 126

Заключение 142

Список литературы 150

Приложение

Приложение 1 157

Приложение2 165

ПриложениеЗ 166

**Введение к работе**

Важнейшим этапом бюджетного процесса, на котором осуществляется реализация намеченных прогнозов, планов, задач, является исполнение бюджета, одним из участников которого является казначейство. Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает казначейское исполнение бюджета, причем не только федерального уровня, но и двух других -регионального и местного. Процедура исполнения сложна и емка, а в функции казначейства входит обслуживание исполнения бюджетов.

Система казначейского исполнения бюджетов включает в себя органы, методы и принципы, которые рассматриваются в данной работе. По отношению к федеральному бюджету Федеральное казначейство обслуживает его исполнение на основе единых законодательно закрепленных норм и правил. А казначейское исполнение региональных и местных бюджетов существенно различается на территории РФ.

В основе казначейского исполнения бюджетов лежат единые принципы независимо от уровня исполняемого бюджета. Однако структура казначейских органов и методы обслуживания имеют значительные отличия.

Вопросы казначейского исполнения субфедеральных бюджетов в работе рассматриваются с разных позиций. Прежде всего, с позиции того, казначейство какого уровня будет обслуживать исполнение региональных и местных бюджетов. Для обслуживания исполнения федерального бюджета было создано Федеральное казначейство, что закреплено законодательно. Обслуживать исполнение региональных и местных бюджетов могут и собственные казначейские органы, и Федеральное казначейство. В настоящее время существует три теоретически возможных и в той или иной мере реализуемых на практике варианта исполнения региональных бюджетов: первый - это обслуживание исполнения регионального и местного бюджета через создание в структуре финансовых органов региона либо муниципального

**4**образования казначейства для обслуживания этого бюджета; второй вариант -обслуживание исполнения регионального и местного бюджета территориальными органами Федерального казначейства на договорной безвозмездной основе. Как альтернатива этим двум вариантам существует третий - смешанный - частичное обслуживание исполнения региональных и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства.

Вопрос казначейского исполнения региональных и местных бюджетов рассматривают также с позиции организации самого процесса обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов, предпосылок и целей существующих различий. Здесь можно выделить ряд принципиальных схем. В их основе лежит сочетание различных мест обслуживания лицевых счетов распорядителей и получателей бюджетных средств и отличия в процедуре финансирования' расходов бюджетов.

В настоящее время в Российской Федерации ряд регионов создали свои органы казначейства либо организовали казначейские отделы на базе финансовых органов региона. Многие регионы заключили соглашения q территориальными органами Федерального казначейства на обслуживание исполнения своих бюджетов. В некоторых регионах обслуживание исполнения бюджетов осуществляется через территориальные органы Федерального казначейства только в части получения средств финансовой помощи из федерального бюджета. Причем для выбора названного варианта существуют определенные законодательные нормы.

Однако на практике возникают законодательные противоречия обусловленные тем, что в федеральную законодательную базу вносятся различные изменения, касающиеся обязанности определенных субъектов обслуживать исполнение своих бюджетов тем или иным образом. Это касается, прежде всего, высокодотационных регионов, которые обязаны обслуживать исполнение своих бюджетов через территориальные органы Федерального казначейства. Список высокодотационных бюджетов утверждается ежегодно

**5**федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Этот список претерпевает изменения и возникает закономерный вопрос: что делать тем регионам, которые уже начали обслуживать исполнение своих бюджетов через свои казначейства, а не через территориальные органы Федерального казначейства, а на следующий год оказались в списках высокодотационных регионов? Каким образом будет осуществляться переход на обслуживание' исполнения бюджетов к территориальным органам Федерального казначейства и передача им полномочий от местных финансовых органов?

В настоящее время большинство субъектов Российской Федерации практически лишены достаточных собственных источников доходов. Налоги, которые дают основную сумму дохода, централизованы в федеральном бюджете. А если отследить тенденцию последних лет - увидим, что с каждым годом количество субъектов-реципиентов не уменьшается. В этой связи у региональных органов власти все чаще возникают вопросы: не будет ли эта обязанность - обслуживать исполнение региональных и местных бюджетов через территориальные органы Федерального казначейства - еще одним шагом по пути полного подчинения регионов центру, который будет способствовать усилению так называемого «иждивенческого» настроения в регионах.

С другой стороны, территориальные органы казначейства за время, прошедшее с момента их образования, показали эффективность своей деятельности. У них есть опыт работы, профессиональные кадры, материально-техническая база. Поэтому вопрос, кому обслуживать исполнение бюджетов регионов, с точки зрения эффективности и экономности государственных средств, заслуживает самого серьезного рассмотрения.

На современном этапе осуществления бюджетной реформы одной из поставленных первоочередных задач является переход на казначейскую систему исполнению бюджетов всех уровней. Во всех субъектах РФ в настоящее время уже созданы территориальные органы Федерального, казначейства для исполнения федерального бюджета, то есть процесс

становления федеральной системы казначейства можно назвать завершенным. А как будет происходить процесс обслуживания исполнения региональных и местных бюджетов: ответ на этот вопрос до конца еще не ясен.

К тому же необходимо отметить, что в настоящее время вопрос по переводу на обслуживание местных бюджетов приобретает политический характер. И если вопрос по переводу муниципальных бюджетов на" обслуживание в органы Федерального казначейства не будет решен положительно, то, вероятно, произойдет реорганизация самой федеральной структуры казначейства.[71]

Исследованием различных аспектов казначейского исполнения региональных и местных бюджетов занимались пока немногие ученые и специалисты-практики. Вместе с тем и теоретически и практически проблему нельзя считать решенной. Необходимость исследования казначейского исполнения региональных и местных бюджетов, определение преимуществ обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами Федерального казначейства либо региональными казначейскими органами, уточнение способов, форм и методов обслуживания исполнения, региональных и местных бюджетов, а также определение перспективных направлений развития казначейской системы исполнения, субфедеральных бюджетов обусловили выбор темы, цель и задачи исследования.

Цель диссертации состоит в теоретическом обосновании казначейской системы исполнения региональных и местных бюджетов и разработке практических рекомендаций по оптимизации обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов. Данная цель предполагает постановку и решение следующих задач:

проанализировать сложившуюся в современный период времени ситуацию по регионам страны: рассмотреть содержание и результаты разных вариантов обслуживания исполнения региональных и местных бюджетов;

выявить положительные стороны и недостатки современной системы исполнения субфедеральных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства и региональными и местными казначейскими органами;

выделить на основе изучения и анализа обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов наиболее перспективные схемы исполнения и обосновать направления совершенствования организаций казначейского исполнения региональных бюджетов;

предложить оптимальную модель казначейского исполнения региональных и местных бюджетов позволяющую сочетать интересы всех уровней государственной власти и местного самоуправления;

определить пути и направления развития казначейской системы исполнения региональных и местных бюджетов.

Основные направления работы:

изучение имеющихся возможностей субъектов Российской Федерации по качественному обслуживанию исполнения собственных бюджетов;

рассмотрение казначейской системы исполнения региональных бюджетов в субъектах - донорах и субъектах - получателях средств финансовой помощи из федерального бюджета;

обоснование собственной позиции о перспективах казначейского исполнения региональных и местных бюджетов.

Предметом исследования выступает организации казначейского исполнения региональных и местных бюджетов в Российской Федерации.

Объектом исследования являются экономические и правовые условия, тенденции и результаты казначейского исполнения территориальных бюджетов Российской Федерации.

В диссертации были применены системный анализ и синтез теоретического и практического материала.

Теоретическую основу диссертации составили исследования ведущих отечественных ученых и практических работников по вопросам бюджетной системы, а также казначейской системы исполнения региональных бюджетов, таких как Акперов И.Г., Артюхин Р.Е., Белоусова Л.В., Бетин О.И., Иванова Н.Г., Маркина Е.В., Маковник Т.Д., Романова В.М., Романенков A.M., Сольский Б.В., Теребиленко А.И., Терентьева Т.А. и др. Прежде всего, необходимо отметить значительный вклад в исследование проблем казначейского исполнения региональных и местных бюджетов Нестеренко Т.Г., Игудина А.Г. Некоторые стороны этого процесса акцентизировались применительно к различным регионам. Так, теоретические и практические аспекты организации казначейской системы исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации региональными финансовыми органами исследовались Сазоновым СП., Подобряевым СВ. (на материалах Волгоградской области).

Работа базировалась на законодательных актах Российской Федерации, законодательных актах субъектов РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, использованы инструкции и методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации, а также материалах научных конференций и периодических изданий, семинаров с работниками финансовых органов Калужской области.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

выявлены существенные особенности организации казначейского исполнения региональных и местных бюджетов в субъектах Российской Федерации, дана классификация обслуживания исполнения региональных и местных бюджетов в зависимости от органа, обслуживающего исполнение, места открытия лицевых счетов получателей средств и порядка финансирования, аргументированы наиболее эффективные способы организации обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов;

показана необходимость совершенствования деятельности органов Федерального казначейства в обслуживании региональных и местных

**9**бюджетов с учетом их интересов и особенностей исполнения; предложен проект Соглашения на частичное обслуживание исполнения местного бюджета по расходам в части поступающей из федерального бюджета финансовой помощи;

проведен сравнительный анализ практики обслуживания исполнения бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов через региональные казначейства и выявлены наиболее рациональные методы, рекомендуемые к широкому использованию;

обосновано развитие казначейского исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы на основе единых норм и стандартов, что является предпосылкой соблюдения единства бюджетной системы страны и позволит обеспечить единую информационную систему, единые процессы и процедуры осуществления бюджетного учета, оперативное взаимодействие с остальными участниками бюджетного процесса;

доказывается необходимость создания единой системы казначейского исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации; предложена модель казначейского исполнения бюджетов единым органом - Государственным казначейством, учитывающим интересы и федерального центра, и регионов; показана целесообразность и эффективность его создания на базе Федерального казначейства.

Практическая значимость работы заключается в том, что рекомендации по оптимизации процесса казначейского исполнения региональных бюджетов предназначены для широкого использования. Эти рекомендации явились' результатом систематизации и анализа опыта по казначейскому исполнению региональных и местных бюджетов, как органами Федерального казначейства, так и территориальными казначейскими органами. Они сформировались в процессе непосредственной работы диссертанта в Отделении федерального казначейства по г. Калуге.

Проведенное исследование позволило также выработать рекомендации по координации работы финорганов и органов Федерального казначейства по частичному обслуживанию исполнения региональных и местных бюджетов Федеральным казначейством.

Предложения автора по созданию единого органа, обслуживающего исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы в Российской Федерации, могут быть использованы органами государственной власти РФ, при дальнейшем реформировании и совершенствовании деятельности казначейских органов, процедуры обслуживания исполнения бюджетов.

Материалы диссертации используются в преподавании учебных дисциплин «Организация исполнения бюджетов», «Бюджетное устройство и бюджетный процесс» в Северо-Западной академии государственной службы (филиал в г. Калуге). А также использовались при написании отчетов по деятельности Отделения федерального казначейства по г. Калуге к ежегодным коллегиям.

По теме исследования опубликовано 4 работы общим объемом 1,25 п.л. ,

**%**

## Содержание казначейского исполнения бюджетов

Исполнение бюджета - важнейшая стадия бюджетного процесса, в ходе которой происходит перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета, осуществляются процедуры санкционирования и финансирования всех расходов в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета. Организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами возлагается на органы исполнительной власти.[2]

В работе исследуется казначейское исполнение бюджетов, поэтому необходимо обозначить содержание этого понятия. Бюджетный кодекс РФ определяет казначейское исполнение бюджетов как организацию исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами.[2] В связи с этим и возникают сложности с разграничением двух понятий: исполнение бюджетов и казначейское исполнение бюджетов либо тождественное ему понятие обслуживание исполнения бюджетов. Таким образом, одной из задач данной части будет дать отличительную характеристику двум этим понятиям.

Отсутствие подобного разграничения понятий исполнения бюджетов и казначейского исполнения бюджетов приводит к тому, что даже в научных исследованиях происходит путаница этих понятий. Так в частности, в диссертационной работе на соискание ученой степени кандидата экономических наук Деревянченко Т.А. «Совершенствование системы учета и отчетности казначейского исполнения бюджета» понятие казначейского исполнения «складывается как единство процесса осуществления кассовых операций по доходам и расходам федерального бюджета», и здесь же процедура исполнения бюджета по доходам и по расходам, регламентируемая Бюджетным кодексом РФ трактуется как «содержание операций по казначейскому обслуживанию доходной части бюджета» и «казначейское обслуживание бюджета по расходам». [75]

Т.Г.Нестеренко в статье «Казначейское исполнение бюджетов и развитие системы учета в государственном секторе» характеризует казначейское исполнение бюджета как «такое исполнение бюджета, при котором все участники бюджетного процесса открывают свои номинальные счета (или лицевые счета) на едином счете органа, организующего исполнение соответствующего бюджета. При этом ни один администратор доходов, ни одно бюджетное учреждение не имеют право открывать счета за пределами единого счета соответствующего бюджета... Итак, характерной чертой казначейского исполнения бюджета является наличие единого счета, не единственного, а единого счета, на котором ведутся учетные регистры участников бюджетного процесса (лицевые счета) и главной книги, в которой последовательно отражаются бухгалтерские записи обо всех экономических событиях, связанных с исполнением бюджета... Казначейство является кассиром всех участников бюджетного процесса и осуществляет платежи от имени и по поручению бюджетных учреждений». [59]

Подобное определение входит в противоречие с вышеприведенной формулировкой Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой кассирами являются органы исполнительной власти, которые организуют исполнение и исполняют бюджеты, т.е. органы местной власти. Однако, в узком понимании, кассиром может являться орган, осуществляющий прием и выдачу денежных средств в кассу и из кассы. В работе для более четкого разделения понятий, они будут рассматриваться в узком смысле.

## Полное обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами Федерального казначейства

Задачи и функции, права и обязанности органов Федерального казначейства при обслуживании исполнения региональных и местных бюджетов законодательством не определены. Все это должно найти отражение в Соглашении между органом власти субъекта РФ либо органом местного самоуправления и Федеральным казначейством о передаче на обслуживание в органы Федерального казначейства исполнение соответствующего бюджета. Практика обслуживания исполнения региональных и местных бюджетов в Российской Федерации на материалах нескольких регионов.

Опыт обслуживания органами Федерального казначейства исполнения региональных бюджетов

При принятии решения о переходе на обслуживание исполнения бюджета Ульяновской области органами Федерального казначейства были учтены следующие факторы:

- опыт работы органов Федерального казначейства со средствами федерального

бюджета;

- программно-технические средства органов Федерального казначейства;

- налаженный информационный обмен с учреждениями Банка России.

Целью перевода на кассовое обслуживание бюджета субъекта РФ в органы Федерального казначейства является обеспечение устойчивости финансовой системы в процессе реализации основных направлений финансовой, налоговой и социально-экономической политики. Достижение этой цели может быть обеспечено путем налаживания взаимодействия всех участников процесса через органы Федерального казначейства.

Статьей 168 Бюджетного кодекса РФ установлено, что при исполнении бюджетов субъектов и местных бюджетов через Федеральное казначейство на основании соглашений, полномочия органов Федерального казначейства распространяются на организации, осуществляющие операции со средствами соответствующих бюджетов в объеме имеющихся полномочий применительно к средствам федерального бюджета[2].

При организации работы по обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ органы Федерального казначейства Ульяновской области, руководствовались приказами МФ РФ от 19.04.2000г №46н «Об утверждении правил кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства» и от 31.12.2002г № 142н «Об утверждении инструкции о порядке открытия и ведения органами федерального казначейства МФ РФ лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета».

Полномочия между органами Федерального казначейства и органом, исполняющим бюджет Ульяновской области (в Ульяновской области это Главное управление финансов - ГУФО), по кассовому обслуживанию исполнения областного бюджета распределились следующим образом.

Плательщики уплачивают налоги и сборы, подлежащие уплате в бюджет субъекта РФ на счет 40101 «Налоги и сборы, распределяемые органами федерального казначейства», открытый Управлению федерального казначейства в ГРКЦ ГУ Банка РФ по Ульяновской области, для последующего их распределения по уровням бюджетов в соответствии с нормативными правовыми актами РФ и актами органов местного самоуправления. Доля доходов, причитающихся бюджету

## Организационные модели обслуживания исполнения региональных и местных бюджетов

Проблема обслуживания исполнения субфедеральных бюджетов вот уже долгое время не теряет своей актуальности. Борьба за право обслуживать исполнение этих бюджетов между федеральным центром и субъектами Федерации ведется с того момента, когда Бюджетный кодекс Российской Федерации установил казначейское исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы в РФ.

Вопрос казначейского исполнения региональных и местных бюджетов; как уже отмечалось, может рассматриваться с разных позиций.

Прежде всего, с позиции кто должен обслуживать исполнение региональных и местных бюджетов. Эта позиция имеет две стороны: первая -это законодательно закрепленные нормы и положения, ограничивающие обслуживание исполнения бюджета определенным органом. Это касается субъектов РФ, имеющих высокодотационные бюджеты либо получающие финансовую помощь из федерального бюджета, которые обязаны обслуживать исполнение своих бюджетов через органы Федерального казначейства. А вторая сторона, право выбора субъекта РФ - самостоятельно обслуживать исполнение бюджет либо передать на обслуживание в органы Федерального казначейства (приложение 2).

Таким образом, обслуживать исполнение регионального бюджета в зависимости от того, насколько этот бюджет зависит от финансовой помощи Федерального центра, возможно по следующим вариантам.

1)Если субъект РФ имеет высокодотационный бюджет, то обслуживать исполнение этого бюджета может исключительно Федеральное казначейство;

Если субъект РФ получает финансовую помощь из федерального бюджета, то обслуживать исполнение своего бюджета он может:

а) полностью через Федеральное казначейство;

б) собственным казначейским органом, а в части финансовой помощи через Федеральное казначейство,

3)Если субъект РФ независим от федерального центра, т.е. является субъектом — донором, то может обслуживать исполнение своего бюджета:

а)собственным казначейским органом;

б)через Федеральное казначейство.

Здесь необходимо отметить, что субъект РФ на свое усмотрение может создать в качестве регионального казначейства самостоятельное учреждение с функциями обслуживания исполнения регионального бюджета. А может в финансовом органе выделить отдел либо структурное подразделение.

Различаются организация и технология самого процесса обслуживания исполнения региональных и местных бюджетов. Здесь также можно выделить ряд принципиальных схем. В основе этого деления лежит место обслуживания лицевых счетов в сочетании с порядком процедуры финансирования расходов бюджетов. Эти факторы представляются важными при оценки различных схем обслуживания исполнения.

При организации казначейского исполнения региональных и местных бюджетов место обслуживания лицевых счетов может быть:

1 )в отделе казначейства финансового органа;

2)в уполномоченном банке;

3)в органах Федерального казначейства.

В случае если исполнение регионального бюджета обслуживает собственное казначейство, то на практике возможно разделение функций ведения и расчетно-кассового обслуживания лицевых счетов. Открывает, закрывает, управляет лицевыми счетами казначейское подразделение финансового органа, а расчетно-кассовое обслуживание осуществляет уполномоченный банк.

Возможен вариант, когда при обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ ведение, открытие, закрытие лицевых счетов осуществляет региональное казначейство. А орган Федерального казначейства выступает в качестве расчетно-кассового центра.

При организации казначейского исполнения региональных и местных бюджетов порядок финансирования расходов может быть следующий:

1)исходя из наличия средств на лицевых счетах;

2)без предварительного зачисления средств на лицевые счета.

Процедура финансирования расходов бюджета исходя из наличия средств на лицевых счетах состоит в следующем. Первоначально готовится распоряжение на финансирование, которое является основанием для открытия финансирования и зачисления средств на лицевые счета. Списание средств с лицевых счетов осуществляется на основании проведенных по банку платежных документов. Зачисление средств на лицевой счет и списание средств с лицевого счета разнесено во времени. Данный порядок аналогичен порядку обслуживания исполнения федерального бюджета. Он может быть применим как при обслуживании региональных и местных бюджетов в органах Федерального казначейства, так и в собственных казначейских подразделениях.

Процедура финансирования расходов без предварительного зачисления средств на лицевые счета подразумевает первичность платежных поручений. Ежедневное распределение бюджетных средств осуществляется под конкретные платежные поручения, которые получатели бюджетных средств представляют в казначейский орган. Предварительного зачисления средств на лицевой счет нет. Такой порядок используется лишь при обслуживании в региональных или местных казначействах.