

## ПОРЯДОК ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ КАЗНАЧЕЙСТВА МФ КР В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЕДИНОГО СЧЕТА

*И. ОРМОНБЕКОВА, начальник отдела методологической и организационной работы Центрального казначейства МФКР*

**С**оздание системы казначейства в Кыргызской Республике в 1994 г. явилось реальным прогрессом в рамках институциональной реформы для повышения эффективности управления государственными расходами<sup>1</sup>. Это подтверждают и накопленный практический опыт, и мнение экспертов МВФ<sup>2</sup>.

Организационные и функциональные задачи, заложенные в Законе «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики» (28 мая 1994 г.), осуществлялись при технической поддержке МВФ. Сформированы основы организационной структуры системы Казначейства – сеть территориальных органов<sup>3</sup>. Практически работа органов Казначейства с 1 января 1995 г. заключалась в ведении учета доходных и расходных процедур исполнения государственного бюджета, осуществлении ежедневного предварительного и текущего контроля исполнения республиканского и местных бюджетов, представлении ежемесячных, ежеквартальных и годовых отчетов об исполнении республиканского и местных бюджетов вышестоящим органам государственной власти и местного самоуправления. По состоянию на 1 февраля 2003 г., региональные органы Казначейства обслуживали 7013 бюджетных и внебюджетных счетов 4167 бюджетных учреждений, состоящих на республиканском (1825) и местных (2342) бюджетах. По сравнению с 1995 г. (3337) количество обслуживаемых Казначейством бюджетных учреждений выросло на 830 единиц. Это связано также с тем, что с недавнего времени система казначейства обслуживает бюджетные и внебюджетные счета органов местного самоуправления (456 айыл окмоту) по всей республике.

В 1994-1996 гг. были реализованы базовые элементы казначейской системы: платежная администрация, единый счет казначейства (ЕСК), перевод ресурсов, ведение правительственных счетов.

Главная задача, которую необходимо было решить органам Казначейства – осуществление ежедневного предварительного и текущего контроля про-  
хождения государственных средств на уровне республики, а также на местном уровне – решена путем вне

дрения концепции единого счета казначейства и концепции перевода ресурсов.

Функционирование органов Казначейства Министерства финансов Кыргызской Республики в условиях реализации концепции единого счета Казначейства (ЕСК) и концепции перевода ресурсов – качественно новая технология исполнения государственного бюджета, в которой принципиальными являются следующие моменты.

Открытие единого текущего счета<sup>4</sup> Центрального казначейства (ТСК) в Национальном банке Кыргызской Республики (НБКР) и транзитных счетов<sup>5</sup> региональных отделений Казначейства в филиалах коммерческих банков, называемых банками-агентами<sup>6</sup>, позволило централизовать доходы и средства государственного бюджета на ЕСК. Все доходы и платежи государственного бюджета поступают на ТСК Центрального казначейства от налогоплательщиков через транзитные счета региональных отделений Казначейства. Банк-агент принимает от налогоплательщиков денежные средства и зачисляет их на транзитный счет регионального отделения Казначейства. Ежедневно банк-агент после завершения операционного дня передает в соответствующее региональное отделение Казначейства банковский документ – выписку<sup>7</sup> с транзитного счета, где отражены проводимые ежедневно операции по зачислению поступлений (налоговые, неналоговые и др.) в государственный бюджет, со всеми приходными документами. Региональное отделение Казначейства (РОК) ежедневно разрабатывает выписку банка-агента, все поступившие по банку доходы группируются по видам налогов и составляется реестр доходов, поступивших

<sup>4</sup> *Текущий счет Казначейства* – счет Центрального казначейства, размещенный в НБКР, где находятся наличные денежные средства Консолидированного фонда.

<sup>5</sup> *Транзитный счет Казначейства* – счет регионального отделения Казначейства в национальной валюте, открытый в банке-агенте. По этому счету проводятся ежедневные операции по доходной и расходной части государственного бюджета (снятие, зачисление), каждый день операции начинаются с нулевого баланса и закрываются в конце операционного дня с нулевым балансом, согласно договору, заключенному между Центральным казначейством и банком-агентом.

<sup>6</sup> *Банк-агент* – филиал коммерческого банка, действующий в качестве агента по осуществлению финансовых операций органов государственной власти и местного самоуправления.

<sup>7</sup> *Выписка* – банковский документ – основывается на ежедневных операциях транзитного счета, проводимых банками-агентами для каждого регионального отделения Казначейства.

<sup>1</sup> Приказ министра финансов КР от 21 апреля 1994 г., №18-п/3.

<sup>2</sup> Модернизация Казначейства КР и дальнейшие реформы управления государственными расходами / Отчет МВФ. – 2002. – 86 с.

<sup>3</sup> *Ормонбекова И.* Становление системы казначейства в Кыргызской Республике // Реформа. – 2001. - №2.

на транзитный счет. Затем производится расщепление доходов по уровням бюджета, в соответствии с Законом «О республиканском бюджете Кыргызской Республики» и другими нормативными документами, регулирующими распределение доходов между бюджетами разных уровней. Учет доходов государственного бюджета и распределения доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Кыргызской Республики отражается в книгах счетов Казначейства<sup>8</sup> (КСК). На основании суммы поступивших налогов соответствующего уровня бюджетов местные финансовые органы формируют ресурсный счет местного бюджета, из которого финансируются бюджетные учреждения местного уровня (только при наличии доходов). В Центральном казначействе большое внимание уделяется формированию «Общих ресурсов Минфина». Ежедневно на основании сводки о доходах, поступивших в республиканский бюджет с регионов, доходах, поступивших непосредственно на ТСК, внешних займах, доходах от приватизации, погашения бюджетных ссуд и т.д. формируется ресурсный счет «Общие ресурсы Минфина». Только наличие ресурсов на этом счете позволяет открывать финансирование из республиканского бюджета бюджетным учреждениям.

Осуществлена замена всех банковских счетов бюджетных учреждений внутренними бухгалтерскими регистрами - книгами счетов Казначейства (КСК). Бюджетному учреждению казначейские счета (бюджетные, специальные и депозитные) открываются в региональных отделениях Казначейства в разрезе уровней бюджета для каждого бюджетного учреждения отдельно. Региональные отделения казначейства (РОК) ежедневно отражают в них проведенные расходные операции, связанные с движением денежных средств.

Введение системы КСК является фундаментальным требованием реализации концепции ЕСК и перевода ресурсов для осуществления операций органов Казначейства, основным инструментом управления денежными ресурсами. Замена банковских счетов бюджетных учреждений на систему КСК преследовала двоякую цель. Во-первых, освобождение банков от ответственности за ведение учета финансовых операций, имеющих отношение к государственным денежным ресурсам, так как эта задача переходит в компетенцию Казначейства. Во-вторых, замена многочисленных банковских счетов бюджетных учреждений системой КСК способствует консолидированию государственных денежных средств и таким образом создает возможность лучшего управления Казначейством денежными ресурсами. Открытие казначейских счетов бюджетным учреждениям, состоящим на республиканском бюджете, осуществляется на основании разрешения Центрального казначейства. Бюджетным учреждениям, состоящим на местном

<sup>8</sup> Книга счетов Казначейства (КСК) – регистр аналитического учета операций, осуществляемых через систему Казначейства. КСК состоят из КСК бюджетных учреждений и КСК самих казначейств.

бюджете, – на основании постановления, решения органов местного самоуправления и согласия местного финансового органа. В обоих случаях основанием для открытия казначейских счетов (бюджетного, внебюджетного и депозитного) бюджетному учреждению является учредительный документ (закон, положение, устав).

Установлен порядок финансирования бюджетных учреждений через органы Казначейства. Сумма выделяемых средств из бюджета должна быть в пределах одобренных годовых и квартальных смет по каждой статье расходов с учетом изменений, внесенных в них в установленном законодательством порядке в процессе исполнения бюджетов, и использоваться строго по целевому назначению. Финансирование из республиканского бюджета осуществляется только через Центральное казначейство, финансирование из местного бюджета – через региональные отделения Казначейства – на основании специально разработанного документа – бюджетного поручения<sup>9</sup> (БП) по каждой статье расходов. Далее, на основании подписанных Казначейством БП оформляются казначейские инструменты для осуществления перевода ресурсов с республиканского бюджета (и из местного бюджета) на счета распорядителя кредитов, открытые в региональном отделении казначейства. Операции по исполнению расходов государственного бюджета также отражаются в КСК бюджетного учреждения (бюджетный счет, специальный счет, депозитный счет, счет по программе государственных инвестиций), куда Казначейством вносятся записи бухгалтерского учета, затем - в главную книгу (ГК) каждого Казначейства. Главная книга содержит суммарные учетные данные из КСК, при этом детальные показатели, содержащиеся в КСК, должны совпадать с итоговыми данными в ГК. Записи в КСК вносятся по банковским операциям на основании ежедневного банковского отчета (выписки) и небанковским операциям на основании записи в книгах регистрации казначейских инструментов перевода ресурсов внутриказначейских (ВКП) и межказначейских поручений (МКП). Операции, отраженные в КСК и ГК, являются объектами бухгалтерского учета исполнения расходов государственного бюджета и исполнения смет доходов и расходов. Учет операций по исполнению расходов государственного бюджета на казначейских счетах осуществляется нарастающим итогом с начала финансового года в разрезе показателей экономической классификации Кыргызской Республики.

Установлен порядок прохождения платежей для всех расходов республиканского и местных бюджетов, включая расходы по специальным средствам через транзитные счета органов Казначейства в банках-агентах. Расходы должны осуществляться строго в пределах остатков наличных денежных средств на КСК бюджетного учреждения, согласно экономической классификации по расходам. Для проведения расходных операций все бюджетные

<sup>9</sup> Бюджетное поручение – документ, являющийся основанием для проведения операций по финансированию бюджетных учреждений.

учреждения представляют свои заявки<sup>10</sup> в органы Казначейства. К заявке прилагаются необходимые расчетно-денежные документы (платежное поручение, чек) и сопутствующие документы (платежная ведомость на выдачу зарплаты, больничный лист, разрешение госагентства по закупкам, счет-фактуры, договор, смета расходов и др.), которые представляются региональному отделению Казначейства, где открывается и ведется КСК соответствующему бюджетному учреждению. После завершения проверки Казначейством расчетно-денежных документов, сотрудник регионального отделения казначейства осуществляет оформление платежного поручения (чека) подписями уполномоченных лиц Казначейства и скрепление печатью регионального отделения Казначейства. Оформленное платежное поручение (чек) передается бюджетному учреждению (кассиру) для представления в банк-агент, обслуживающий транзитный счет регионального отделения Казначейства. Параллельно, на основании принятых заявок от бюджетных учреждений, органы Казначейства заполняют и представляют в банк-агент сводную заявку на выдачу бюджетным учреждениям наличных денег.

Такой порядок изъятия средств с ЕСК установлен в связи с тем, что реализация концепции ЕСК подразумевает аккумулирование всех государственных денежных средств в одном Консолированном фонде<sup>11</sup> Кыргызской Республики (с 2002 г. для бюджетных и внебюджетных средств открыты отдельные текущие счета ТСК-1, ТСК-2). Изъятие средств из Консолированного фонда осуществляется исключительно на основании разработанных Казначейством процедур, за исключением случаев, специально предусмотренных законодательством Кыргызской Республики. В связи со сказанным ни одно бюджетное учреждение, будь то республиканское или местное, не имеет полномочий на изъятие средств из Консолированного фонда без разрешения органов Казначейства, осуществляющих контроль над всеми движениями денежных средств.

Осуществлена реализация основного принципа работы системы Казначейства, отличающего ее от предыдущей модели исполнения бюджета, - использование концепции перевода ресурсов, дающей значительные преимущества казначейской модели исполнения бюджета. Суть концепции перевода ресурсов заключается в том, что ресурсы (или фонды) и наличные денежные средства двигаются независимо друг от друга. Ресурсы по мере необходимости переносятся с помощью казначейских инструментов либо внутри одного казначейства из одной КСК в другую (с помощью ВКП), либо от одного казначейства в другое (с помощью МКП). Реализация концепции перевода ресурсов придала гибкость всей

системе Казначейства, а главная особенность перевода всех видов ресурсов состоит в том, что они не требуют банковского участия и представляют безналичные казначейские операции.

Установлен порядок организации документооборота по завершению проведения расчетов бюджетных учреждений через банки-агенты. Ежедневно банк-агент к концу рабочего дня выводит сальдо транзитного счета регионального отделения Казначейства, которое сообщается заведующему региональным отделением Казначейства. В зависимости от дебетового или кредитового сальдо заведующий выписывает распоряжение на зачисление или снятие с ТСК. Распоряжение подписывается заведующим региональным отделением Казначейства и заверяется печатью. Корешок распоряжения остается в региональном отделении Казначейства. Полученное распоряжение банк-агент оставляет у себя, а телеграмму, составленную на основе распоряжения, высылает в НБКР. Ежедневная запись в КСК «Распоряжение РОК» показывает сумму, зачисленную или снятую с ТСК на основе операций, проведенных отделением Казначейства в течение дня. Ежедневно Центральное казначейство забирает выписку с ТСК в НБКР, разносит суммы поступивших распоряжений по региональным отделениям Казначейства на КСК «Временный счет РОК». Состояние ТСК Центрального казначейства ежедневно в конце дня докладывается руководству Центрального казначейства. Наличие на ТСК денег не говорит о том, что их можно сразу направлять на финансирование мероприятий, предусмотренных в бюджете, так как на ТСК сосредоточены все неиспользованные остатки бюджетных и внебюджетных средств всех бюджетных учреждений.

Порядок работы органов Казначейства в условиях реализации концепции ЕСК (текущего счета Центрального казначейства и транзитных счетов региональных отделений Казначейства) на начальном этапе создания Казначейства был отражен в инструктивных документах, разработанных Центральным казначейством для исполнения Закона Кыргызской Республики «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики». В них были разработаны механизмы управления казначейской системой, нормы и процедуры проведения финансовых операций по учету, отчетности, порядок работы с банками и бюджетными учреждениями. Учет средств государственного бюджета, документооборот между органами Казначейства, этапы внедрения концепции ЕСК в период подготовки и в начале перехода на работу с ЕСК были описаны в следующих инструктивных документах:

- Временные указания: «По ведению учета государственных доходов в Казначействе», «О проведении первоочередных мероприятий по ведению системы Казначейства для бюджетных учреждений», утвержденные приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 10 июня 1994 г., № 30-п/2.

- Инструкции: «Руководство по внедрению второго этапа системы Казначейства», «Книга счетов Казначейства – главный регистр (система КСК)», «Второй этап проекта внедрения системы Казначейства», «Заполнение сводного балансового

<sup>10</sup> Заявка – основной документ для разрешения осуществления государственных платежей через казначейство.

<sup>11</sup> Консолированный фонд – в него направляются все доходы и поступления органов государственной власти и местного самоуправления. Денежные ресурсы консолированного фонда находятся на одном текущем счете Центрального казначейства.

отчета», «Кодификатор казначейских счетов», «Сбалансирование счетов Главной книги Казначейства в региональных отделениях Казначейства», утвержденные приказом министра финансов Кыргызской Республики от 11 ноября 1994 г., № 71/п.

- Порядок: «Представления индивидуальных смет бюджетных учреждений и организаций, финансируемых из республиканского бюджета, и внесение в них изменений», «Открытия кредитов бюджетным учреждениям и организациям, финансируемым из республиканского бюджета», утвержденный приказом министра финансов Кыргызской Республики от 9 апреля 1996 г., за № 44/п.

- Положение об организации расчетов системы Казначейства с учреждениями банков Кыргызской Республики, утвержденное Председателем НБКР от 5 января 1994 г.

Разработанные на начальном этапе создания системы Казначейства инструктивные документы по тем или иным причинам остались неизвестными большинству специалистов, работающих в бюджетно-налоговой сфере Кыргызской Республики. Создавалось впечатление, что деятельность системы Казначейства регулируется одним только Законом Кыргызской Республики «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики». Разработанное в 1996 г. советником министра финансов по Казначейству (экспертом МВФ) «Руководство по уставу Казначейства Кыргызской Республики», ориентированное на использование работниками Казначейства и другими государственными служащими, занимающимися вопросами бюджета, бухгалтерского учета и др., не был утвержден приказом министра финансов. Тем не менее основные положения Руководства и поныне служат справочным материалом по изучению казначейских процедур для исполнения государственного бюджета сотрудникам, вновь принятым на работу в систему Казначейства.

Центральным казначейством более активная работа по систематизации и совершенствованию нормативной базы системы Казначейства проводится, начиная с 2000 г., с момента создания в структуре аппарата Центрального казначейства отдела организационной и методологической работы. Учитывая тот факт, что некоторые положения инструктивных документов, разработанных на начальном этапе создания системы Казначейства, устарели и не отвечают сегодняшним требованиям, эти документы доработаны и заново утверждены приказом министра финансов КР. Результаты систематизации и разработки новых инструктивно-методологических документов за 2000-2003 гг., отражены в перечне «Разработанных и утвержденных Центральным казначейством инструктивно-методологических документов по состоянию на 01.05.03 г.», который в настоящее время размещен на ВЕБ-сайте Министерства финансов Кыргызской Республики (<http://10.21.4.4>). В этих инструктивных документах отражается усовершенствованный порядок работы органов Казначейства по исполнению государственного бюджета Кыргызской Республики в

условиях использования концепций ЕСК и перевода ресурсов.

Качество выполняемых Казначейством процедур все еще имеет слабые стороны, обусловленные недостатками материально-технического и кадрового обеспечения. Отсутствие специализированного програм-много обеспечения бухгалтерского учета и отчетности для управления казначейскими операциями в региональных отделениях Казначейства приводит к тому, что операции осуществляются практически вручную. Структура органов Казначейства позволяет выполнять только базовые платежные и учетные операции. Работа в ручном режиме делает невозможным качественно организовать такие важные казначейские функции, как планирование денежной наличности, управление обязательствами по расходам, мониторинг задолженности по платежам и подготовка информационных отчетов для управления финансами в режиме реального времени. Для качественного функционирования системы Казначейства необходимо модернизировать все казначейские функции. На основе консультаций с представителями Министерства финансов и Правительства Кыргызской Республики миссия МВФ рассмотрела вопросы модернизации органов Казначейства. В рамках кредита технической помощи в области государственного управления международными экспертами совместно с Центральным казначейством подготовлен технический проект «Модернизация казначейства». В мае 2003 г. Совет директоров Всемирного банка одобрил два кредита для нашей республики по преобразованию государственного управления. Один из них предназначен для проведения реформ в государственном управлении. **Основная цель модернизации системы Казначейства - совершенствование казначейских операций учета и отчетности путем автоматизации с применением современных информационных технологий, т.е. создание управленческой информационной системы Казначейства (УИСК).** В связи с полной автоматизацией казначейских процедур будут разрабатываться новые методологические основы проведения доходных и расходных операций, системы учета бюджетных обязательств, контроля над процессом принятия бюджетных обязательств, планирования денежной наличности, т.е. прогнозирования притоков и оттоков денежной наличности, совершенствования финансовой отчетности. И в этом направлении Центральным казначейством ведется работа.

Октябрь 2003 г.

