

КАЗНАЧЕЙСКАЯ СИСТЕМА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА КР В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

*С.М.ЗУЛПУЕВ, зам. директора,
Ч.Ш.САПАРБАЕВА, гл. специалист
Центральное казначейства МФ КР*

В большинстве стран основным предназначением казначейства является оптимизация финансового управления операциями правительства. При этом такая общая институциональная задача охватывает различный диапазон функций в разных странах. С учетом исторических и культурных факторов, экономического положения страны и соотношения сил между государственными органами, отвечающими за вопросы управления экономикой, казначейство может играть более или менее значительную роль в следующих областях:

1. Планирование и контроль исполнения бюджета правительства и контроль над операциями внебюджетных фондов и органов государственного управления республиканского и местного уровней.

2. Текущее управление наличностью, включая контроль над поступлениями и выплатами по правительственным счетам в банковской системе, а также обеспечение упорядоченного финансирования государственных расходов.

3. Управление государственным долгом и долговыми гарантиями.

4. Управление государственными финансовыми активами, включая пакеты акций в государственных предприятиях.

5. Введение учета операций органов государственного управления, разработка и обеспечение функционирования государственной финансовой информационной системы.

Казначейство в исполнении государственного бюджета может играть пассивную роль, лишь выделяя ресурсы бюджетным учреждениям, согласно утвержденным бюджетам, или активную роль, устанавливая лимиты на обязательства и/или на оплату расходов, при этом имея право разрешать производить отдельные расходы на основе заранее установленных критериев. Аналогичным образом казначейство может в различной степени делить с центральным банком ответственность за управление государственным долгом. И, наконец, казначейство может отвечать или не отвечать за выполнение учетных функций в рамках центральных органов управления.

Девятилетний опыт функционирования казначейской системы Кыргызской Республики, образованной по рекомендациям МВФ, показал эффективность казначейского исполнения бюджета. В настоящее время казначейская система состоит из Центрального казначейства, которое является структурным подразделением Министерства финансов и 62 региональных отделений казначейства и выполняет следующие функции:

осуществляет контроль над исполнением республиканского и местных бюджетов Кыргызской Республики;

аккумулирует все государственные денежные средства, включая бюджетные и внебюджетные средства в национальной и иностранной валюте;

управляет потоками наличных денежных средств;

осуществляет контроль над всеми правительственными банковскими счетами;

ведет учет и составляет отчетность об исполнении государственного бюджета;

разрабатывает положения и другие нормативные документы казначейства по ведению государственных финансовых операций, бухгалтерского учета.

Казначейство республики решает также такие важнейшие задачи исполнения бюджета, как распределение доходов между уровнями бюджетов и своевременное их перечисление в соответствующие бюджеты, финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм, осуществление контроля над целевым расходованием средств. При кассовом исполнении государственного бюджета важное место принадлежит экономически обоснованному распределению всех видов платежей и ассигнований утвержденного бюджета, осуществляемому по бюджетной росписи доходов и расходов - основному оперативному плану распределения доходов и расходов в соответствии с бюджетной классификацией в форме поквартальной разбивки и в разрезе распорядителей бюджетных ассигнований. В условиях дефицита финансовых ресурсов и напряженного исполнения бюджета, для оперативного контроля и финансирования

неотложных расходов составляется план финансирования. В настоящее время казначейство финансирует бюджетные учреждения в пределах поступивших доходов в соответствии с утвержденными планами финансирования, обеспечивая бесперебойное исполнение бюджета. Финансирование из республиканского бюджета осуществляется через Центральное казначейство, из местных бюджетов - через региональные отделения Казначейства по установленным процедурам.

В соответствии со статьей 7 Закона "Об основных положениях Казначейства", Казначейство наделено полномочиями на осуществление платежных операций от имени всех республиканских и местных бюджетных организаций. При этом Казначейство несет ответственность за осуществление эффективного контроля над целевым и экономным расходованием бюджетных средств. Однако казначейский контроль не обозначает ограничения финансовой самостоятельности распорядителей бюджетных ассигнований в вопросах использования этих средств при условии, что бюджетные средства используются ими в установленном порядке. Бюджетные учреждения самостоятельно определяют в рамках Закона о бюджете, как тратить выделенные ассигнования для эффективного выполнения возложенных на них функциональных задач. Казначейство на всех этапах процесса расходования средств осуществляет контроль над исполнением бюджетов всех уровней, что обеспечивает единство государственных финансов и их эффективное использование. Реализуемый казначейством контроль, предшествующий кассовому расходованию государственных средств, является эффективным средством обеспечения их целевого использования, так как позволяет выявить нарушителей финансовой системы и самое главное - предотвратить эти нарушения.

Также казначейством соблюдается основной принцип исполнения бюджета – принцип единства кассы, в соответствии с которым предусматривается зачисление всех поступающих доходов на единый счет и осуществляются все предусмотренные расходы и платежи с данного счета. Характерной особенностью казначейской системы республики является образование консолидированного фонда Кыргызской Республики. В консолидированный фонд направляются все доходы и поступления органов государственной власти и местного самоуправления, и все расчетные операции республиканских и местных организаций осуществляются из консолидированного фонда. Таким образом, Казначейство управляет наличными ресурсами государства в целях обеспечения своевременного притока ресурсов для выполнения правительственных программ, сведения к минимуму государственных займов, привлеченных для покрытия дефицита.

Кроме того, Казначейство выполняет функции по бухгалтерскому учету исполнения Реформа № 2/2003

государственного бюджета и составляет отчетность на всех стадиях процесса выделения и расходования бюджетных ассигнований. В ходе исполнения государственного бюджета через систему казначейства проходит огромный поток информации, и их учет ведется сотрудниками казначейства вручную. Для учета доходов и расходов государственного бюджета ведутся книги счетов казначейства, являющиеся первичными бухгалтерскими регистрами, и на основании данных книг счетов казначейства составляется отчетность об исполнении бюджета по каждому уровню бюджетной системы.

Казначейством создана нормативно-правовая база, регулирующая деятельность системы казначейства. Следует отметить, что данная база соответствует современным задачам, стоящим перед системой казначейства на данном этапе. Также Центральное казначейство Министерства финансов ведет активную работу по совершенствованию нормативной базы казначейства. В частности, Центральным казначейством инициирован проект Закона КР "О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики "Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики", который находится на рассмотрении Жогорку Кенеша КР. Необходимость внесения изменений и дополнений возникла в связи с тем, что Закон о казначействе был принят на начальном этапе создания Казначейства Кыргызской Республики, и содержание некоторых статей уже не отвечает требованиям его функционирования. Со временем, в силу тех или иных объективных причин, некоторые обязанности и функции Казначейства претерпели изменения. Вносятся изменения в Закон в части юридической самостоятельности Казначейства в составе Министерства финансов, во исполнение Указа Президента Кыргызской Республики "О мерах по дальнейшему реформированию органов управления финансовой системы Кыргызской Республики" от 26.09.02 г., УП № 255. Также в условиях рыночной экономики с развитием денежно-кредитных отношений и конкурентоспособности кредитных учреждений, изменением условий функционирования банков-агентов, обслуживающих систему казначейства, потребовалось внесение изменений в Закон в части регулирования отношений казначейства с коммерческими банками. Внесение изменений и дополнений в Закон о казначействе позволит усилить контроль над формированием и исполнением бюджета, целевым и адресным расходованием государственных средств благодаря четко поставленной системе учета.

Таким образом, Казначейство выступает не только контролирующим органом хода исполнения государственного бюджета, но и активным участником бюджетно-финансовой политики.

Однако в условиях проведения реформ в системе управления государственными финансами Кыргызской Республики, обусловленных стратегической целью экономической политики – сокращением бедности на основе устойчивого экономического роста, возникает необходимость укрепления роли Казначейства в процессе исполнения государственного бюджета в целях повышения прозрачности и совершенствования управления государственными расходами. Следует отметить, что экспертами миссий МВФ, на основе детального функционального анализа, было рекомендовано создать высококачественную систему управления государственными расходами и бюджетом посредством реформы работы Казначейства, с усилением возможностей контроля и осуществления фискальной политики.

Концепцией реформирования системы Министерства финансов Кыргызской Республики на 2002-2005 гг., утвержденной указом Президента Кыргызской Республики от 1 августа 2002 г., № 203, определены такие первоочередные задачи, как организационное и структурное укрепление Министерства финансов, бюджетного процесса, **усиление потенциала системы Казначейства**, повышение эффективности администрирования и сбора доходов. Международные финансовые институты поддерживают намерения Министерства финансов в укреплении системы казначейства.

В целях усиления роли казначейства в процессе исполнения государственного бюджета, Центральному казначейству предоставлены более широкие полномочия по прогнозированию денежной наличности и исполнению расходной части бюджета, контролю и упорядочению финансовых счетов учреждений государственного сектора. В соответствии со структурой Центрального аппарата Министерства финансов КР (приказ Минфина КР от 26.08.2002 г., №366/л), созданы отдел прогнозирования денежной наличности и сектор внутреннего контроля. Основными целями прогнозирования денежной наличности являются:

содействие качественному исполнению бюджета посредством обеспечения бесперебойного финансирования расходов;

обеспечение оптимального использования денежных средств на текущих счетах Казначейства;

сведение к минимуму государственных займов, привлеченных для покрытия дефицита бюджета.

Со временем казначейская система должна стать фундаментом для комплексной информационной системы управления финансами. Однако казначейская система функционирует в условиях ограничений материально-технического и кадрового обеспечения, отсутствия специализированного программного обеспечения учета и отчетности об исполнении государственного бюджета. В целях прозрачного и эффективного исполнения бюджета возникает необходимость компьютеризации учета и составления отчетности Казначейства. Внедрение

программного обеспечения учета позволило бы решить следующие вопросы:

1) существенно улучшить качество подготовки документов за счет однократного ввода данных в вычислительную систему и наличия нескольких ступеней контроля информации;

2) значительно сократить время обработки документов как за счет уменьшения доли ручных операций, так и за счет обеспечения автоматического формирования выходных документов;

3) сократить рутинные операции по обработке документов и формированию отчетов;

4) повысить оперативность и качество информации о ходе исполнения бюджета, достоверность учета и отчетности казначейства;

5) создать основу для последующего внедрения системы электронного документооборота казначейских операций в республике, включая переход в будущем на безбумажную технологию.

Для активизации участия системы казначейства в процессе прозрачного и эффективного исполнения бюджетов всех уровней, ведения достоверного учета и отчетности об исполнении государственного бюджета принята задача *модернизировать систему казначейства* (План мероприятий по реализации задач, поставленных Президентом КР на 2002 г., утвержденный постановлением Правительства КР от 23.02.2002 г., № 95.

В рамках “Кредита технической помощи в области государственного управления”, проведения реформы в государственном управлении международными экспертами миссии МВФ совместно с Центральным казначейством подготовлен технический проект “Модернизация казначейства”.

Таким образом, в деятельности Казначейства имеются определенные достижения и проблемы, связанные со слабой материально-технической базой, отсутствием специализированного программного обеспечения учета и составления отчетности об исполнении государственного бюджета. На наш взгляд, реализация вышеуказанного проекта будет способствовать решению этих проблем, а реформирование казначейской системы повысит ее эффективность.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики “Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики” от 28 мая 1994 года N 1553-ХII.
2. Концепция реформирования Министерства финансов Кыргызской Республики на 2002- 2005 годы от 1 августа 2002 года № 203.
3. Руководство по уставу Казначейства Кыргызской Республики. - Бишкек, 1996.



4. Жумабаева Г.Б., Сапарбаева Ч.Ш.
Казначейская система исполнения бюджета в
Кыргызской Республики. - Бишкек, 2002.

5. Бюджетная система Российской Федерации /
Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. - М.:
Юрайт-М, 2001.