

## СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*И. ОРМОНБЕКОВА, начальник отдела организационной и оперативно-контрольной работы Центрального казначейства МФ КР*

**П**ереход к рыночным методам управления экономикой в Кыргызской Республике потребовал осуществления широкомасштабной, радикальной реформы централизованно-плановой системы, в первую очередь системы управления государственными расходами.

В начале 90-х годов 20-го столетия независимая Кыргызская Республика находилась в тяжелейшем финансовом и экономическом положении. Была ослаблена финансовая, налоговая, бюджетная дисциплина. Положение усугублялось замедлением прохождения банковских документов. Указом Президента Кыргызской Республики от 10 февраля 1994 г. «О чрезвычайных мерах по укреплению государственной и финансовой дисциплины» перед исполнительными органами были поставлены неотложные задачи стабилизации экономики, укрепления госбюджета.

Для исполнения Указа Президента Кыргызской Республики Правительство приступило к проведению расширенных реформ в сфере финансового управления. Осуществлялись структурные преобразования в области контроля над расходами.

Бюджет, как процесс образования и расходования денежных средств в целях выполнения государством своих функций, преодолевает ряд стадий. При этом формирование и исполнение бюджета, а также подготовка отчета о его исполнении законодательно отнесены к компетенции исполнительной власти. В условиях плановой экономики эти стадии бюджетного процесса обеспечивались системой финансовых органов и органов власти в регионах, а также Государственным банком.

Исполнение бюджета представляет собой самостоятельную стадию бюджетного процесса. До создания системы казначейства исполнение бюджета было возложено на Государственный банк. В управлении бухучета Министерства финансов имелось несколько десятков банковских счетов, которые находились в Государственном банке. Каждый вид расходов финансировался отдельным счетом. Министерством финансов

кредиты открывались главным распорядителям кредитов – министерствам и ведомствам. Они в свою очередь переводили кредиты подведомственным учреждениям со своих счетов. При этом неиспользованные бюджетные средства оставались на банковских счетах, тем самым обеспечивая им финансовую устойчивость. Это являлось большим недостатком прежней системы исполнения бюджета.

В целях совершенствования государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения бюджета, повышения оперативности в финансировании государственных учреждений Правительство Кыргызской Республики на основе предложения Министерства финансов и рекомендации Международного валютного фонда в начале 1994 г. приняло решение об образовании на территории Кыргызской Республики централизованной системы органов Казначейства. Принятое решение было отражено в Постановлениях Правительства Кыргызской Республики от 2 февраля 1994 г., №45, «О создании Казначейства в Министерстве финансов Кыргызской Республики», где был указан состав комиссии из семи человек для проведения организационных мероприятий по созданию Казначейства, и от 24 марта 1994 г., №147, «Об образовании Центрального казначейства Министерства финансов Кыргызской Республики и его региональных отделений», где было поручено министру финансов образовать рабочую группу из восьми человек на период создания Казначейства в пределах установленных Министерству финансов лимита численности и фонда оплаты труда на 1994 г., а также указаны сроки образования и источники формирования аппарата Центрального казначейства и его региональных отделений.

Далее, постановлением Жогорку Кенеша от 28 мая 1994 г., №1554-Х11, был введен в действие Закон КР «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики». Данным законом был определен статус Казначейства как «основного компонента управления бюджетно-налоговой сферой органов государ-

ственной власти и местного самоуправления и как органа, играющего ведущую роль в контроле над расходами и доходами государства, управлении всеми денежными ресурсами государства, контроля над долгом и активами государства”<sup>1</sup>.

Предполагалось, что создаваемому Казначейству в соответствии с принятым законом будут переданы все функции, связанные с исполнением бюджета и управлением денежными средствами, включая полный контроль над всеми банковскими счетами, имеющими отношение к государственным средствам. Также предполагалось, что ответственность за бухгалтерский учет всех государственных операций, управление финансовыми активами и пассивами, управление внутренним и внешним долгом, за внутренний аудит и отчетность будет возложена на Казначейство. Правовой особенностью данного закона является то, что он принят для реализации Указа Президента Кыргызской Республики<sup>2</sup> в целях обеспечения экономической реформы.

Таким образом, в конце 1994 г. произошли кардинальные изменения в бюджетном устройстве Кыргызской Республики. Основными задачами финансовых органов стало формирование республиканского и местных бюджетов. На месте Государственного банка возник Национальный банк. Исполнение бюджета, подготовка отчета об исполнении государственного бюджета были возложены на созданные органы Казначейства.

При “встраивании” системы казначейства в структуру Министерства финансов Кыргызской Республики, как уже отмечалось, была сформирована рабочая группа, которая изучила систему финансирования бюджетных учреждений, прежде чем перейти к созданию основных положений и процедур Казначейства. Члены рабочей группы проходили обучение под руководством консультанта МВФ.

По материалам создания системы казначейства Кыргызской Республики, нами отслежена хронология начального организационного этапа, в период которого члены рабочей группы вели интенсивные работы в соответствии с разработанным графиком.

С 1 марта до 1 апреля 1994 г. определена организационная структура Казначейства в Кыргызской Республике; выбраны бюджетные учреждения - области, района, города для

проведения эксперимента по апробированию механизма работы Казначейства; осуществлены подбор кадров и подготовка необходимых документов для проведения эксперимента; подготовлен проект Постановления Правительства Кыргызской Республики о создании Центрального казначейства и его региональных отделений; проект Закона Кыргызской Республики «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики».

С 1 апреля до 1 мая 1994 г. подготовлены окончательный вариант классификации доходов и расходов бюджета; материалы для обучения работников Центрального казначейства и подбор работников для обучения; доработаны инструктивно-нормативные документы; образовано Центральное казначейство.

С 1 мая до 1 июня 1994 г. осуществлены подбор и подготовка кадров для работы в региональных отделениях Казначейства; решены вопросы размещения его отделений на местах и обеспечение их необходимыми средствами и коммуникациями; подготовлены окончательные варианты инструктивно-нормативных документов по банковскому обслуживанию счетов и бухгалтерскому учету.

С 1 июня до 1 июля 1994 г. доведены до всех региональных отделений Казначейства сметы расходов бюджетных учреждений; ознакомлены с разработанными учебными материалами и нормативными документами бюджетные учреждения.

На начальном этапе необходимо было обеспечить безболезненный переход от системы распределения денежных ресурсов к казначейской процедуре проведения операций учета и отчетности исполнения бюджета. Поэтому на начальном этапе были внесены незначительные изменения в систему распределения денежных средств. Отрабатывались основные процедуры проведения доходных и расходных операций системы казначейства. Предварительно был осуществлен эксперимент по учету финансовых операций в системе казначейства. Эксперимент проводился с 1 по 31 мая в г. Бишкеке с участием трех бюджетных учреждений и в г. Канте с участием четырех бюджетных учреждений. Главной целью эксперимента было выявление трудностей, которые могли бы встретиться в дальнейшем при проведении процедур казначейства. В ходе эксперимента были изменены формы некоторых первичных документов финансовых операций: форма заявки, где стало возможным заполнение нескольких параграфов по разным статьям, формы расходных операций. В конце эксперимента была сгруппирована

<sup>1</sup> *Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики: Закон КР, 1994. – 9с.*

<sup>2</sup> *О чрезвычайных мерах по укреплению государственной и финансовой дисциплины: Указ Президента Кыргызской Республики от 10 февраля 1994 г., №УП-19. – 5 с.*

унифицированная книга счетов (КСК) бюджетного учреждения.

До начала внедрения первого этапа, к 1 июля 1994 г., каждому региональному отделению Казначейства необходимо было собрать информацию о прикрепленных бюджетных учреждениях, такую как: список бюджетных учреждений; перечень бюджетных счетов и специальных счетов; наименование банков-агентов, обслуживающих эти учреждения; остаток средств на бюджетных и специальных счетах на 30 июня 1994 г.; сметы расходов с учетом последних изменений на текущий год.

В интенсивно короткие сроки была проведена большая организационная работа по внедрению системы казначейства. Это прежде всего:

разработка и утверждение инструктивно-нормативных документов по казначейским процедурам;

утверждение Закона «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики»;

подбор кадров для работы в Центральном казначействе и в региональных отделениях Казначейства и их обучение;

разработка организационной структуры системы казначейства в Кыргызской Республике по административному делению;

размещение Центрального казначейства и региональных отделений Казначейства, обеспечение их необходимым оборудованием и средствами коммуникации.

Можно сказать, что интенсивная работа, проведенная на начальном этапе создания системы казначейства, позволила уже с 1 июля 1994 г. начать ее внедрение в структуру Министерства финансов Кыргызской Республики. В июле-августе 1994 г. рабочая группа проводила обучение работников вновь организованных региональных отделений Казначейства.

С 1 июля 1994 г. работы, связанные с внедрением казначейских процедур, проводились в Иссык-Кульской области. Далее, с 1 ноября 1994 г. в систему казначейства были переведены все учреждения Нарынской области, а с 1 декабря 1994 г. - почти все учреждения остальных областей и г. Бишкека.

Перевод счетов бюджетных учреждений на казначейский счет предусматривал следующие организационные меры:

\*0 закрытие всех банковских счетов бюджетных учреждений с 1 сентября 1994 г. во всех районах областей и г. Бишкека;

\*1 внедрение технологии проведения расходных и доходных операций во всех региональных отделениях Казначейства областей и г. Бишкека;

\*2 открытие текущего счета Казначейства в Национальном банке;

\*3 открытие в каждом вновь созданном региональном отделении Казначейства транзитного счета в банке-агенте;

\*4 ежедневно заведующий региональным отделением Казначейства выписывает счет-распоряжение банку-агенту в соответствии с сальдо транзитного счета.

Таким образом, примерно к концу 1994 г. на территории Кыргызской Республики была введена в действие единая система казначейства. Она состояла из Центрального казначейства Министерства финансов и подчиненных ему региональных отделений (РОК): областные, городские и районные областного подчинения, г. Бишкека и его районов. Система казначейства сохранила организационную структуру и является трехуровневой (см.схему) и состоит из 62 региональных отделений, в которых работают 403 специалиста. Они обслуживают 6723 бюджетных и внебюджетных счета бюджетных учреждений, состоящих на республиканском и местных бюджетах, отслеживают ход исполнения государственного бюджета и представляют отчеты об исполнении бюджета министру финансов и соответствующим органам государственной власти и местного самоуправления.

Основными задачами и функциями Казначейства являются:

- Организация, осуществление и контроль над исполнением республиканского и местных бюджетов Кыргызской Республики, управление доходами и расходами этих бюджетов на текущем счете Казначейства, который размещен в Национальном банке КР.

- Осуществление учета, анализа и краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах установленных на соответствующий период государственных расходов.

- Сбор, обработка и анализ информации о ходе исполнения республиканского и местных бюджетов, представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти и министру финансов Кыргызской Республики отчетности о финансовых операциях Правительства КР.

- Аккумуляция бюджетных и внебюджетных денежных средств в национальной и

иностранной валюте, управление и контроль совместно с Национальным банком КР над движениями этих денежных средств для своевременного осуществления расходов, одобренных Жогорку Кенешем и местными кенешами Кыргызской Республики.

- Разработка методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции Казначейства, обязательных для органов государственного управления, предприятий, учреждений и организаций. Разработка системы бюджетной классификации и ведение операций по учету Казначейства КР.

На наш взгляд, предназначением национального Казначейства должно быть содействие оптимальному финансовому управлению государственными ресурсами. В результате институциональных изменений, произошедших в бюджетном процессе Кыргызской Республики в последние годы, чрезвычайно актуальной стала задача обеспечения управляемости и подконтрольности государственных финансовых ресурсов, их централизации в одном государственном органе исполнительной власти, уполномоченном обеспечивать упорядоченный поток ресурсов из государственного бюджета и оперативно представлять информацию о состоянии государственных финансов для принятия управленческих решений.

Обеспечение функций, возлагаемых на систему казначейства, наталкивается на ряд проблем объективного и субъективного характера. Так, дальнейшее развитие деятельности Казначейства привело к значительному увеличению объемов работы, выполняемых работниками региональных отделений Казначейства, а вместе с тем штаты работников остались на прежнем уровне.

Процесс развития казначейской системы сдерживается также такими факторами, как несовершенство и несогласованность законодательной и нормативно-правовой базы, проблемами организационно-методического и информационно-технологического характера.

Основные из них:

\*5 Нет соответствия между выполняемыми функциями системы казначейства и функциями, указанными в Законе «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики». Необходимо привести в соответствие нормативные акты, регулирующие права и обязанности Казначейства.

\*6 Несмотря на растущие объемы ежедневно обрабатываемых документов, казначейские процедуры автоматизированы

лишь частично. Региональные отделения Казначейства не включены в систему электронных расчетов Национального банка.

Решение этой задачи возможно только в рамках создания компьютеризованной интегрированной казначейской системы, обеспечивающей информационно-технологическую поддержку всего процесса исполнения государственного бюджета.

Масштабность организационно-технических мероприятий на данном этапе функционирования системы казначейства определяет необходимость разработки и реализации Республиканской целевой программы развития органов Казначейства на 2001-2005 гг.



**СТРУКТУРА  
СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСТВА МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**



