Амантуров Эрмек Кубанычбекович. Формирование и развитие казначейской системы Киргизской Республики : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Амантуров Эрмек Кубанычбекович; [Место защиты: С.-Петерб. гос. инженер.-эконом. ун-т].- Санкт-Петербург, 2007.- 137 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/5284

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 9

1.1. Роль бюджета в социально-экономическом развитии Киргизской Республики 9

1.2. Становление казначейской системы

Киргизской Республики 25

1.3. Проблемы и тенденции развития казначейской системы Киргизской Республики 34

1.4. Зарубежный опыт функционирования органов казначейства 42

ГЛАВА 2. НАУЧНО - МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 48

2.1. Факторы, влияющие на формирование и развитие казначейской системы Киргизской Республики 48

2.2. Методические положения по совершенствованию функций казначейской системы 61

2.3. Методы оценки эффективности функционирования казначейской системы 69

ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 78

3.1. Основные направления развития казначейской системы Киргизской Республики 78

3.2. Методические рекомендации по повышению эффективности управления финансовыми ресурсами органами казначейства Киргизской Республики 92

3.3. Перспективы развития казначейской системы Киргизской Республики 116

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 121

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 126

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Эффективное функционирование системы управления государственными финансами напрямую зависит от успешного исполнения бюджета, возложенного в условиях рыночной экономики, как правило, на органы казначейства.

Для Киргизской Республики, которая стала самостоятельным государством после распада Советского Союза, вопросы формирования системы государственных финансов, способной обеспечить реализацию социально-экономических целей развития страны, являются приоритетными. При этом опыт Российской Федерации по формированию казначейской системы исполнения бюджета играет важную роль при определении путей развития киргизской казначейской системы.

Вместе с тем, в Киргизской Республике формирование казначейской системы осуществляется медленными темпами. Казначейство в Республике образовалось в 1994 году. Несмотря на более чем десятилетний опыт работы органов казначейства, вопросы, связанные с внедрением новых бюджетных и информационных технологий, управлением и целевым использованием бюджетных средств, повышением качества осуществляемого контроля, улучшения взаимодействия органов казначейства с другими финансово-контрольными органами в целом до конца не решены. Это связано как с общими проблемами преодоления последствий разрыва экономических связей с другими республиками, так и с низким уровнем финансово-экономического потенциала Киргизии относительно других стран бывшего СССР, с внутренними особенностями развития Киргизской Республики как страны с переходной рыночной экономикой.

В современных условиях в Киргизской Республике уделяется первоочередное внимание организационно-практическим аспектам формирования и развития казначейской системы и, в недостаточной степени рассматриваются научно-методические вопросы, связанные с обобщением итогов и определением путей развития казначейской системы Республики, что и определяет актуальность темы диссертационного исследования.

Степень изученности проблемы. Проблемы становления и развития казначейской системы стран с переходной экономикой в различной степени отражены в трудах ученых и практиков. Так, в целом различные аспекты становления и развития казначейской системы Российской Федерации отражены в работах Белоусовой Л.В., Гончарук О.В., Ивановой М.М., Каретина В.Н., Нестеренко Т.Г., Мороза И.А., Василенок В.Л., Мокин В.Н.

Отдельные аспекты функционирования казначейской системы во взаимосвязи с функционированием системы государственных финансов раскрыты в работах Врублевской О.В., Маковник Т.Д., Ивановой Н.Г., Романовского М.В., Акперова И.Г. и др.

Вопросы становления Казначейства в Киргизской Республике в переходный период рассмотрены в учебном пособии для высших учебных заведений Джумабаевой Г.Б., Сапарбаевой Ч.Ш. Другие разработки по исследуемой проблеме отсутствуют, что в целом определило цель и задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка и научное обоснование методических положений и практических рекомендаций по формированию и развитию казначейской системы Киргизской Республики.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие задачи:

проведен анализ развития бюджетной и казначейской системы Киргизской Республики;

систематизированы факторы, влияющие на формирование и развитие казначейской системы Киргизской Республики;

разработаны методические положения по оценке эффективности казначейской системы Киргизской Республики;

обоснованы приоритетные направления повышения эффективности казначейской системы Киргизской Республики.

Предметом исследования в диссертационной работе являются финансово-организационные отношения в сфере казначейского исполнения бюджета.

Объектом исследования в диссертационной работе является казначейская система исполнения бюджета.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составили труды киргизских и зарубежных ученых в области экономической теории, теории государственных и муниципальных финансов, теории государственного и муниципального управления, также использованы государственные программы и концепции перехода к рыночной экономике.

Для решения поставленных в диссертационной работе задач применялись методы системного анализа, методы эмпирического исследования, общенаучные подходы, статистические методы.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция Киргизской Республики, Гражданский кодекс Киргизской Республики, Постановления Правительства Киргизской Республики, Указы Президента Киргизской Республики, нормативные документы Центрального казначейства Министерства финансов Киргизской Республики. В качестве информационной базы исследования использовались данные Государственного комитета по статистике Киргизской Республики, Национального Банка Киргизской Республики, информационные ресурсы сети Интернет и материалы периодической печати за период 1995-2007 гг.

Научная новизна результатов диссертационной работы заключается в следующем:

обобщен опыт и выявлены этапы формирования и развития казначейской системы Киргизской Республики, для каждого этапа определены задачи, проанализированы методы их решения и результаты;

определены факторы, влияющие на формирование и развитие казначейской системы Киргизской Республики в целом и ее отдельных звеньев, раскрыты их особенности;

выявлены преимущества казначейской системы исполнения бюджета по сравнению с банковской системой исполнения бюджета;

обоснованы мероприятия по повышению эффективности развития казначейской системы Киргизской Республики.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в том, что методические положения, практические рекомендации и выводы, изложенные в работе, могут быть использованы Центральным казначейством Киргизской Республики при разработке путей модернизации Казначейства.

Теоретические положения диссертационной работы могут быть использованы в учебном процессе при подготовке специалистов в области государственных финансов и в системе повышения квалификации.

Апробация результатов исследования. Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования были доложены, обсуждены и одобрены на VII-VIII Межвузовских конференциях аспирантов и докторантов «Теория и практика финансов и банковского дела на современном этапе» (Санкт-Петербург, 2005-2006 гг.), на X научно-практической конференции студентов и аспирантов «Менеджмент и экономика в творчестве молодых исследователей» в Санкт-Петербургском государственном инженерно-экономическом университете в 2007 г.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы.

Во Введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены цель и задачи исследования, его предмет и объект, методическая и информационная база, научная новизна и практическая значимость, дана краткая характеристика работы.

В первой главе - «Тенденции и проблемы формирования и развития казначейской системы Киргизской Республики» - рассмотрены основы и принципы функционирования бюджетной системы и организации бюджетного процесса в Киргизской Республике; проанализированы тенденции формирования казначейской системы Киргизской Республики и проблемы ее развития.

Во второй главе - «Научно-методические основы совершенствования казначейской системы Киргизской Республики» - определены преимущества казначейской системы исполнения бюджета по сравнению с банковской системой исполнения бюджета; выявлены и систематизированы факторы, влияющие на развитие казначейской системы Киргизской Республики; обобщены методы оценки эффективности казначейской системы.

В третьей главе - «Направления повышения эффективности казначейской системы Киргизской Республики» - рассмотрены перспективы развития казначейской системы исполнения бюджета; предложены пути совершенствования бюджетной системы и работы органов Казначейства; сформированы предложения по модернизации казначейских процедур и совершенствованию деятельности казначейских органов.

В Заключении изложены основные результаты диссертационного исследования.

Список литературы включает в себя 135 наименований.

Публикации. Основные положения диссертации опубликованы в 9 научных работах общим объемом 1,64 п.л.

## Роль бюджета в социально-экономическом развитии Киргизской Республики

В формировании и развитии экономической структуры любого общества определяющую роль играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной правительством экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система общества, главное звено которой -государственный бюджет.

Кризисные явления в экономике Киргизской Республики привели к возрастанию потребности миллионов граждан в социальной бюджетной помощи, что поставило перед государством задачу сохранения достигнутого уровня социальной защиты населения. Социальная политика в этих условиях призвана смягчить негативные социальные явления и противоречия, неизбежно возникающие при появлении реформ, помочь населению адаптироваться к новым условиям. Содержание социальной политики и ее результаты в значительной степени участвуют в формировании модели общества, принципов его существования, условий жизни каждого человека.

Весьма актуальной является проблема финансового обеспечения социальной сферы. Макроэкономические показатели за 2002-2006 гг. отражены в (табл. 1.1), и направления финансирования расходов в социальной сфере из республиканского бюджета Киргизской Республики представлены на рис. 1.1.

## Факторы, влияющие на формирование и развитие казначейской системы Киргизской Республики

Изменение политической и экономической систем общества и последовавшее вслед за этим провозглашение независимости Киргизской Республики потребовало реформирования и бюджетной системы. С выходом киргизской экономики из рамок централизованного планирования стала изменяться банковская система. Образование коммерческих банков и переориентация функций центрального банка привели к тому, что был серьезно ослаблен банковский учет бюджетных средств. Как результат, возникали задержки в перечислении бюджетных средств, допускалось их нецелевое использование. Кроме того, существенным недостатком банковского исполнения бюджета стало наращивание инфляционных процессов, так как кредитование дефицита носило эмиссионный характер.

При банковской системе исполнения бюджета по доходам основными участниками процесса являются: налогоплательщики, коммерческие банки, налоговые органы, Национальный банк и Министерство финансов. Средства налогоплательщиков поступали на счета налоговых органов, открытых в Национальном банке или коммерческих банках. Один раз в пять дней все банки отчитывались перед Национальным банком о суммах поступивших доходов государственного бюджета, затем обобщенная информация в такие же сроки поступала в Министерство финансов. В отчетности Национального банка не предусматривалась детализация доходов, в ней выделялись лишь основные источники доходов.

Региональные и местные финансовые органы практически устранились от обязательного контроля за целевым использованием средств государственного бюджета. Распоряжения органов исполнительной власти стали необязательны к исполнению органами исполнительной власти субъектов государства. По этой причине ослаб контроль за движением бюджетных средств. Суммы бюджетного финансирования поступали на счета главных распорядителей, то есть министерств и ведомств, и перераспределялись далее с помощью коммерческих банков. В известной степени Министерство финансов, как главный распорядитель бюджетных ассигнований, был лишен возможности контролировать прохождение и целевое использование этих средств. Если говорить об исполнении доходной части государственного бюджета, то выход налоговых органов из подчинения Министерства финансов Киргизской Республики привел к ведомственному разрыву в передаче информации, необходимой для оперативного управления процессом исполнения государственного бюджета. По каналам Государственной налоговой службы стали проходить, главным образом, сведения о начисленных суммах налоговых платежей; в то же время Министерство финансов лишилось возможности своевременно получать от своих территориальных органов достоверную информацию о фактически перечисленных в доход государственного бюджета суммах, что приводило к задержке реального финансирования.

Происходившие в рамках экономических преобразований в Киргизской Республике рыночные процессы привели к разрушению централизованной государственной банковской системы и образованию системы коммерческих банков, незаинтересованных в контроле за использованием государственных средств на всех уровнях: государственном, региональном, местном. Отсутствие надлежащего учета бюджетных средств в банках не позволяло оперативно получать информацию о кассовых расходах и перечислениях этих средств по назначению. Национальный банк Киргизской Республики, сосредоточив усилия на вопросах кредитно-денежного обращения, снизил приоритетность вопросов исполнения республиканского бюджета.

В переживающей экономический кризис республике был серьезно ослаблен банковский учет бюджетных средств, а коммерческие банки на местах устранились от контроля за целевым расходованием государственных денег. К тому же, претерпевала изменения и нормативно-законодательная база системы бюджетного регулирования, которое законодательно закрепляла самостоятельность бюджетов в рамках единой бюджетной системы республики, что освободило местные финансовые органы от обязательного контроля за целевым характером использования средств государственного бюджета. Тяжелое финансовое положение республики усугублялось грубыми нарушениями государственной финансовой дисциплины, допускаемыми отдельными хозяйствующими субъектами, бюджетными организациями, министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами. Механизм использования бюджетных ресурсов был слабо адаптирован к проблемным экономическим условиям, не способный обеспечить «прозрачность» бюджета и эффективный контроль за целевым и рациональным использованием бюджетных средств.

## Основные направления развития казначейской системы Киргизской Республики

Процесс развития казначейской системы сдерживается такими факторами, как несовершенство и несогласованность нормативно-правовой базы, а также проблемами организационно-методического и информационно-технологического характера. Обозначим основные из них:

1. Несоответствие между исполняемыми функциями системы казначейства и функциями, указанными в Законе Киргизской Республики «Об основных положениях казначейства Кыргызской Республики». В связи с этим, необходимо привести в соответствие нормативно-правовые акты, регулирующие права и обязанности казначейства. Пункт «м» второй статьи Закона Киргизской Республики «Об основных положениях казначейства Кыргызской Республики» гласит о том, что обязанностями и функциями казначейства является компьютеризация операций казначейства. Многие отделения казначейства, особенно в регионах, не имеют доступа и возможности к компьютерным технологиям из-за их отсутствия.

2. Несмотря на растущие объемы ежедневно обрабатываемых документов, казначейские процедуры автоматизированы лишь частично. Региональные отделения казначейства не включены в систему электронных расчетов Национального банка Киргизской Республики.

В 2003 году в республике разработана Концепция модернизации казначейства, которая предусматривает автоматизацию всех казначейских процедур, реструктуризацию главной книги казначейства и введение нового плана счетов. Реализация проекта модернизации казначейства началась со второй половины 2003 года и рассчитана на 5 лет.

Целью казначейской системы является обеспечение эффективного управления Правительством и местными исполнительными органами своими финансами, обязательствами и активами, которое включает действенный контроль за исполнением государственного бюджета на всех уровнях и принятие обоснованных финансово-экономических решений.

После модернизации казначейская система должна включать функциональные элементы по управлению поступлениями в бюджет, управлению наличностью, обязательствами и платежами, активами, учетом государственного долга и государственного кредитования, которые позволяют обосновать стоимость бюджетных программ на стадии разработки бюджетов.

Другими словами, в задачи казначейской системы входит учет всех предполагаемых и осуществляемых финансовых операций государственных учреждений в республике и четкий контроль за их строгим исполнением.

В рамках модернизации функциональность казначейской системы будет разработана в строгом соответствии с действующей нормативно-правовой базой Киргизской Республики, с учетом распределения ответственности Правительства и местных исполнительных органов разных уровней в обеспечении эффективного расходования бюджетных средств.

Преимущества планирования и контроля системы казначейства заключаются в следующем.

Отчет о проделанных финансовых операциях любого бюджетного учреждения Правительство сможет получать день в день, так как компьютерная база автоматически будет отмечать все передвижения денежных средств по всей республике. В результате, такие отчеты позволят всем органам принимать более компетентные решения на стадии управления государственными финансами в процессе разработки и исполнения бюджетов.

Казначейская система способствует обеспечению прозрачности операций по исполнению любого уровня бюджета республики, так как она предоставляет все дезагрегированные финансовые данные в реальном режиме времени, позволяя просматривать и отслеживать их составляющие согласно иерархии доступа до районного уровня и конкретного бюджетного учреждения.

Описанные функции казначейской системы также окажут содействие в подготовке обоснования стоимости бюджетных программ и осуществлении государственных закупок.

Помимо автоматизации казначейской системы, должны разрабатываться новые методологические основы функционирования системы в целях эффективного контроля над расходами и недопущения кредиторской задолженности, просроченных платежей.

Начало работы уже сделано: в центральном казначействе создан «Отдел прогнозирования денежной наличности», который занимается составлением ежемесячного кассового плана притока и оттока ресурсов на текущий счет Казначейства в Национальном банке Киргизской Республики.

Следующей задачей должно стать внедрение системы учета обязательств. В настоящее время Министерство финансов не имеет постоянного контроля над процессом принятия бюджетных обязательств со стороны бюджетополучателя. То есть контракты подписываются всеми бюджетными организациями вне зависимости от реального состояния бюджетного кармана - доходов и источников средств финансирования дефицита, которыми располагает казна. Сотни руководителей бюджетных организаций без общей координации подписывают финансовые документы, в результате чего обязательства государства расширяются, хозрасчетные организации несут убытки от несвоевременной оплаты им за поставленные товары, оказанные услуги.

Центральным казначейством разработан проект «ручной» (до внедрения модуля учета обязательств в рамках кредитных денег) системы контроля за бюджетными обязательствами и просроченными задолженностями бюджетных учреждений. То есть вводится система, где каждый договор, подписываемый государственным учреждением, должен быть зарегистрирован в Казначействе. Органы казначейства, зарегистрировав обязательство по расходам, принимают на себя ответственность за проведение расходной операции по погашению обязательства при наступлении срока платежа.

Система контроля за бюджетными обязательствами по расходам и устойчивыми процедурными гарантиями призвана предотвратить образование задолженностей по платежам и является решающей предпосылкой для контроля за расходами и устойчивого планирования денежной наличности.